Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse entre les deux guerres mondiales

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BERNE
POUR L'OBTENTION DU TITRE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

DENISE NIQUILLE

1944

ÉDITIONS DU COMTÉ · BULLE ·

Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse entre les deux guerres mondiales

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546502_0073

Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse entre les deux guerres mondiales

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BERNE
POUR L'OBTENTION DU TITRE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

DENISE NIQUILLE

1944

ÉDITIONS DU COMTÉ · BULLE ·

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages généraux.

ACCIOLY Hildebrando — *Traité de droit international public.* Paris 1940.

Annuaire de l'Institut de Droit international. 1927.

BARCLAY Thomas — *Arbitrage et relations internationales après la paix.* Paris 1918.

BOREL Eugène — *Les problèmes actuels dans le domaine du développement de la Justice internationale.* (Société suisse de droit international public, publication No 22.)

BURCKHARDT Walter — *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft.* Bâle 1927.

CASTBERG Frede — *La compétence des tribunaux internationaux.* (*Revue de droit international et de législation comparée*, vol. VI. 1925.)

DESCAMPS — *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international.* (*Revue de droit international*, vol. XXVIII, 1896.)

EAGLETON Clyde — *The responsability of states in international law.* New-York, 1928.

FAUCHILLE — *Traité de droit international public*, tome I, 4e partie. Paris 1926.

FOURVIÈRES Pierre — *Essai sur l'arbitrage*, Lausanne 1928.

LE FUR — *La théorie du droit naturel depuis le XVIIe siècle et la doctrine moderne.* (*Revue des cours*, tome XVII, 1927, III.)

GOSSWEILER Charles — *L'arbitrage international avant 1914 et après 1919.* Genève 1923.

HAMMARSKJÖLD A. — *Juridiction internationale.* Leiden 1938.

HOIJER Olof — *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*, Paris 1925.

LAMMASCH Heinrich — *Le maintien de la Paix.* Genève 1919.

LAPRADELLE, A. GEOUFFRE de — *Cours.* Paris 1932.

LAPRADELLE et NIBOYET
Répertoire de droit international. 1929.

LISZT, F. von
Das Völkerrecht. 11e édition. Berlin 1918.

MERIGNHAC
Le traité d'arbitrage franco-anglais du 14 octobre 1903. (Revue générale 1903.)

PIEDELIÈVRE Robert
Précis de droit international public ou droit des gens. Paris 1894-95.

POLITIS Nicolas
1. *La Justice internationale.* 1924.
2. *Les nouvelles tendances du droit international.* 1927.
3. *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux. (Extrait du Recueil des Cours de l'Académie de droit international.* Paris 1926.)

Rapport de la quinzième Commission présenté par MM. Borel et Politis à l'Institut de Droit international. Bruxelles 1927.

ROLIN Henri A.
L'arbitrage et le comité de sécurité de la S. D. N. (Revue de droit international et de législation comparée, vol. VIII, 1927.)

SCHINDLER Dietrich
1. *Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la Société des Nations. Recueil des Cours* 1928. *Académie de droit international, La Haye.* Paris, Hachette 1929. (Tome 25)
2. *Die internationale Streiterledigung. Handbuch des Völkerrechts.* Band 5, Abteilung 3. Stuttgart, 1938.

VERZIJL J.
La classification des différends internationaux. (Revue de droit international et de législation comparée, vol. VI, 1925).

WALZ Adolf
Völkerrecht und staatliches Recht. Stuttgart 1933.

2. Ouvrages spéciaux.

Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.
Sentence arbitrale du 1er décembre 1933.

DIENA Guido
Le traité de conciliation et de règlement judiciaire entre l'Italie et la Suisse. (Revue de droit international et de législation comparée. Vol. VI, 1925.)

EFREMOFF J.
Les traités de conciliation de 1924. (même *Revue,* 1925, vol. VI.)

PICOT A.
L'affaire des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex. Paris 1924.

Publication de la Cour permanente de justice internationale, série C. No 58.

Publications de la Cour permanente de justice internationale, Recueil des arrêts, série A. No 22.

SCHINDLER Dietrich — *Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse de 1921 à 1925.* (*Extrait de la Revue de Droit international et de législation comparée,* 1925, No VI. Payot 1926.)

TREMAUD Henry — *La question des zones franches devant la Cour permanente de justice internationale.* Paris 1933.

WALDKIRCH, Eduard v. — *Artikel 435 des Versaillervertrages in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralität der Schweiz, die Neutralisation Nordsavoyens, die Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex.* 1924.

3. Documents.

1. Les textes des traités.
2. Les messages accompagnant les traités.
3. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les résultats de la deuxième conférence internationale de la paix réunie à la Haye en 1907. (Du 28 décembre 1928)
4. La question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919. Message complémentaire du 17 février 1920.
5. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les traités internationaux d'arbitrage. (Du 11 décembre 1919)
6. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'attitude de la Suisse à l'égard de la résolution de la Société des Nations, du 13 décembre 1920, relative à l'établissement d'une cour Permanente de justice internationale. (Du 1er mars 1921)
7. Message du Conseil fédéral concernant l'approbation du compromis d'arbitrage conclu le 30 octobre 1925, entre la Suisse et la France au sujet des Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. (Du 25 novembre 1924)

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

GÉNÉRALITÉS

1re Section: Historique de l'arbitrage 7

2e Section: Théorie générale de l'arbitrage 11

Premier chapitre : La conciliation et la médiation 11

Deuxième chapitre : L'arbitrage proprement dit 13

3e Section: Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par par la Suisse depuis 1919 16

4e Section: L'interprétation et la durée des traités 19

DEUXIÈME PARTIE

LA CONCILIATION

1re Section: La classification systématique des traités 25

Premier chapitre : Premier type de traités 25

Deuxième chapitre : Second type de traités 27

Troisième chapitre : Troisième type de traités 30

Quatrième chapitre : L'affaire des zones franches. 30

2e Section: La tâche de la commission de conciliation. Le caractère de son rapport. 32

3e Section: La commission de conciliation 37

Premier chapitre : Permanence de la commission de conciliation 37

Deuxième chapitre : Mode d'élection des commissaires . . 40
Troisième chapitre : Qualités des commissaires 41
Quatrième chapitre : Particularités 42
4e Section: Le fonctionnement de la conciliation 45
Premier chapitre : Comment saisir la commission de conciliation 45
Deuxième chapitre : A quel moment saisir la cour . . . 47
Troisième chapitre: La procédure devant la commission de conciliation 50

TROISIÈME PARTIE

L'ARBITRAGE ET LE RÈGLEMENT JUDICIAIRE

Première division : L'extension de l'arbitrage 59
1re Section: Généralités 59
Premier chapitre : Pourquoi le champ d'application de l'arbitrage est limité 59
Deuxième chapitre : Les conflits d'ordre juridique et les conflits d'ordre politique 61
Troisième chapitre : Les réserves 64
2e section: L'extension de l'arbitrage dans les traités suisses . 66
Premier chapitre : Les traités du type germano-suisse . . 66
Deuxième chapitre : Les traités du troisième type . . . 71
Troisième chapitre : Les traités du second type 73
1er sous-chapitre: Les traités qui soumettent à l'arbitrage les conflits d'ordre juridique 73
2e sous-chapitre: Les traités qui soumettent à l'arbitrage tous les différends, de quelque nature qu'ils soient . . 78
Quatrième chapitre : L'objet du litige dans l'affaire des zones franches 81

Deuxième division : L'organisation de l'arbitrage 84

1re section: Le choix de la juridiction 84

Premier chapitre : La théorie 84

1er sous-chapitre: L'opinion du Conseil fédéral 84

2e sous-chapitre: L'opinion d'internationalistes 87

Deuxième chapitre : La pratique 88

1er sous-chapitre: Les traités qui prévoient uniquement le recours à un tribunal arbitral 88

2e sous-chapitre: Les traités qui prévoient l'unique compétence de la cour permanente de justice internationale 89

3e sous-chapitre: Les traités qui prévoient le recours à la cour permanente de justice internationale pour les différends d'ordre juridique et à un tribunal arbitral pour les litiges d'un autre ordre 89

4e sous-chapitre: Les traités qui laissent le choix aux parties entre la cour permanente de justice internationale et un tribunal arbitral constitué *ad hoc* 90

5e sous-chapitre: La cour permanente et le tribunal arbitral dans l'affaire des zones franches 90

Troisième chapitre : La composition de la cour permanente et des tribunaux d'arbitrage 92

1er sous-chapitre: La permanence 92

2e sous-chapitre: Mode d'élection des arbitres. 93

2e section: Le fonctionnement de l'arbitrage 95

Premier chapitre : Généralités 95

Deuxième chapitre : Le fonctionnement des tribunaux arbitraux 96

Troisième chapitre : Le fonctionnement de l'arbitrage dans les traités de règlement judiciaire 97

Quatrième chapitre : Le compromis en particulier 98

Cinquième chapitre : Les mesures provisionnelles. 101

3e section: Le droit applicable par la cour et le tribunal arbitral 102

Premier chapitre : Généralités 102

Deuxième chapitre : Le droit appliqué par le tribunal arbitral. 103

1er sous-chapitre: Traités qui soumettent à un tribunal arbitral les litiges d'ordre juridique 103

2e sous-chapitre: Traités qui soumettent à un tribunal arbitral tous les différends de quelque nature qu'ils soient 104

3e sous-chapitre: Traités qui soumettent à un tribunal arbitral uniquement les différends d'ordre non juridique 105

Troisième chapitre : Le droit appliqué par la cour permanente de justice internationale 106

Quatrième chapitre : La sentence 109

1er sous-chapitre: L'obligation 109

2e sous-chapitre: L'interprétation de la sentence . . . 109

3e sous-chapitre: La révision de la sentence 110

4e sous-chapitre: L'exécution de la sentence 110

Conclusions 113

PREMIÈRE PARTIE

Généralités

PREMIÈRE SECTION

Historique de l'arbitrage

L'arbitrage n'est pas particulier au droit moderne. Déjà avant notre ère, les cités grecques avaient recours aux conseils amphictyoniques qui réglaient pacifiquement leurs litiges, mais ces tribunaux (comme dans les rapports entre cantons suisses) n'étaient pas à proprement parler des juridictions internationales ; les populations qu'ils départageaient étaient de même race, de même langue, de même religion ; ils constituaient donc plutôt des cours fédérales[1]. Les Romains n'ont pas fait usage de l'arbitrage si ce n'est pour l'imposer à leurs ennemis et à la condition qu'il leur soit favorable[2]. Dans la société féodale chaque seigneur ne consentait en fait à se soumettre qu'à la force des armes.

Mais la religion chrétienne répandit peu à peu dans la conscience occidentale l'idée de l'égalité des hommes et de l'égalité des droits. Lorsque son autorité parvint à s'imposer, le Pape se trouva être l'arbitre auquel les rois eux-mêmes portaient leurs différends. Mais lorsque les monarques devinrent puissants, leurs légistes s'attachèrent à détruire la suprématie politique des successeurs de Saint Pierre et à la reconstruire au profit de chacun des nouveaux souverains, créant ainsi la notion de l'état moderne, libre de toute autorité extérieure. Ce n'est qu'au prix d'une lutte particulièrement ardue contre cette notion elle-même que le droit international fit son

[1] Fourvières, *Essai sur l'arbitrage.* Lausanne 1928, p. 7 et 8.
[2] Gossweiler, *L'arbitrage international avant 1914 et après 1919.* Genève 1923, p. 6.

apparition, car l'idée d'une communauté de règles de droit applicable à tous les gouvernements se trouvait en contradiction foncière avec le dogme de l'indépendance et de la souveraineté de chaque état[1].

Enfin, à l'époque moderne, l'Institut de Droit international s'est prononcé à maintes reprises en faveur de l'arbitrage. Déjà en 1877, dans sa session de Zurich, il votait la résolution suivante : « L'institut recommande avec insistance d'insérer dans les futurs traités internationaux une clause compromissoire stipulant le recours à la voie de l'arbitrage en cas de contestation sur l'interprétation et l'application des traités »[2].

Les deux conférences de la Haye, celles de 1899 et de 1907 n'ont pas peu contribué à développer l'arbitrage, en établissant un ensemble de règles ayant trait à ce mode de règlement pacifique des conflits internationaux ; cette procédure était donnée en exemple aux états, lorsqu'ils se trouvaient avoir l'occasion de recourir à l'arbitrage. En 1899, on créa la Cour permanente de La Haye, simple liste des noms sur laquelle les parties décidées à soumettre leurs litiges à la Cour, choisissent leurs juges.

La Suisse n'est pas restée étrangère au développement de l'arbitrage. En effet, le principe d'un règlement arbitral des conflits entre états est aussi ancien que le droit public suisse. Déjà dans le pacte de 1291, origine de la Confédération suisse, les parties contractantes, Uri, Schwyz et Unterwald s'étaient engagées à soumettre à l'arbitrage les différends qui s'élèveraient entre eux. Lorsque, plus tard, un grand nombre d'autres communautés (villes et campagnes) se rattachèrent successivement à la ligue primitive, elles prirent toutes l'engagement de régler par l'arbitrage les litiges qui pourraient surgir entre elles. Sans doute l'idée de l'arbitrage n'était pas particulière aux cantons suisses. On trouve des traités d'arbitrage presque partout en Europe à la fin du moyen âge[3]. Mais il n'y a pas de pays dont l'histoire soit si intimement liée à l'idée de l'arbitrage que la Suisse.

[1] Fourvières, *op. cit.*, p. 8.
[2] Gossweiler, *op. cit.*, p. 11.
[3] Schindler, *Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse de 1921 à 1925. Extrait de la Revue de Droit international et de législation comparée*, 1925, No VI. Payot 1926)

Sur le plan international, sous l'impulsion donnée à l'idée de l'arbitrage par la première Conférence de la Haye et plus particulièrement par le fameux Traité franco-anglais du 14 octobre 1903, la Suisse a conclu plusieurs traités d'arbitrage[1]. Tous ces traités contiennent des réserves très importantes. Pourquoi ? Parce que « vis-à-vis d'un état puissant, un petit état se trouve lié, non seulement juridiquement, mais effectivement par un traité d'arbitrage. Il doit admettre l'arbitrage dans chaque cas où il convient à son co-contractant. Un grand état, au contraire, disposera le plus souvent de moyens de pression lui permettant d'amener l'état plus faible, qui est sa partie adverse, à renoncer à sa demande d'arbitrage »[2]. Toutefois, en 1919, le Conseil fédéral n'attribuait plus à ces raisons la même importance qu'autrefois. Voici ce qu'il disait dans son fameux plaidoyer en faveur de l'arbitrage du 11 décembre 1919 : « Tout bien considéré, ne sont-ce pas justement les états matériellement faibles qui doivent bénéficier de l'arbitrage ? S'ils peuvent y avoir recours, ne seront-ils pas dans une situation plus favorable que s'ils n'avaient pour sauvegarder leurs droits ou s'opposer à des prétentions injustifiées, d'autres moyens que les négociations diplomatiques ou les mesures de défense qu'ils peuvent prendre eux-mêmes ? La force d'un petit état, c'est avant tout son bon droit. Et ce droit, l'arbitrage sera, quels que soient les inconvénients qu'il peut avoir, de nature à lui assurer une protection plus efficace que toute autre politique quelconque[3]. Le rapport constate en outre que le Pacte de la S. D. N. n'impose en aucun cas l'obligation immédiate d'avoir recours à l'arbitrage. Si les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord pour déférer leur litige à un tribunal arbitral, chacune d'elles est libre de le soumettre de préférence au Conseil ou à l'Assemblée de la Société, étant bien entendu que nul ne peut se soustraire à cette dernière juridiction. « Or, — remarque le Conseil fédéral — ainsi que l'a relevé le message du 4 août 1919, ce système a un inconvénient. Le Conseil et l'Assemblée, auxquels tout différend peut être soumis, sont des organes essentiellement politiques. Leur

[1] Schindler, *op. cit.*, 1926, p. 11.
[2] Rapport du Conseil fédéral du 11 XII 1919, p. 5.
[3] *Ibid.*, p. 6.

composition n'offre pas toutes les garanties voulues en faveur d'un examen impartial du conflit.»

Il y avait du reste une autre raison pour la Suisse à tendre à la conclusion de traités d'arbitrage nombreux et de portée aussi générale que possible : c'étaient les dispositions du Pacte au sujet des rapports entre la Société des Nations et les états qui n'en feraient pas partie. En effet, le Reich allemand, un de nos voisins les plus importants, ne comptait d'abord pas parmi les membres de la Société.

L'attitude de la Suisse à l'égard de l'établissement d'une Cour permanente de justice internationale ne dénote plus la même méfiance qu'à l'égard du Conseil de la S. D. N. «Dans le domaine de l'organisation, une question de haute politique surgit qui est d'une importance décisive : c'est celle de l'égalité ou de l'inégalité des états pour la formation de la Cour, que les grandes puissances jouissent d'une situation privilégiée dans une instance de nature foncièrement politique, comme c'est le cas pour le Conseil, cela est compréhensible et correspond bien à la structure même de l'ordre politique ; cependant, sur le terrain de la justice, ce n'est pas la puissance politique qui doit tenir lieu de critère, mais seulement l'impartialité et la capacité du juge[1].» La Cour offrait toutes les garanties voulues pour assurer un règlement équitable des conflits entre états, quels que fussent leurs rangs dans la société internationale. C'est pourquoi la Suisse a signé la disposition facultative, conformément à l'article 36, paragraphe 2, du Statut de la Cour.

Les nombreux traités conclus par la Suisse à partir de 1921 feront l'objet d'une étude plus approfondie.

[1] Message du Conseil fédéral du 1er mars 1921, p. 8.

DEUXIÈME SECTION

Théorie générale de l'arbitrage

Lorsque deux états se trouvent engagés dans un conflit, quelles qu'en soient la cause et la gravité, il leur reste l'alternative entre la solution pacifique et la solution violente. La guerre actuelle est un témoignage éclatant de la vérité que la première méthode est toujours préférable à la seconde, à condition que l'arrangement ou la sentence soit conforme à la justice.

PREMIER CHAPITRE

La conciliation et la médiation

La solution d'un différend d'ordre juridique ou d'ordre politique peut se faire au moyen d'un arrangement entre les parties litigantes. Cela vaut même mieux que l'arbitrage, car les états ne doivent pas mettre leur point d'honneur à avoir beaucoup de procès[1]. Cette idée populaire qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès a été exprimée de la manière suivante par notre Conseil fédéral : « Ces commissions d'enquête et de conciliation ont à notre avis une importance peut-être plus grande que les tribunaux d'arbitrage eux-mêmes et cela tant au cas où les traités d'arbitrage sont incomplets, que lorsqu'ils s'appliquent à des litiges de tout genre.

[1] Hoijer, *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la Société des Nations*, Paris 1925, p. 3.

On devrait toujours avoir recours à la procédure de conciliation. Elle permet d'atteindre le but essentiel qui est de soumettre le litige à des personnalités impartiales, quand les négociations entamées à son sujet en sont arrivées à un point mort. La conciliation permet en outre d'éviter dans la mesure du possible les ressentiments d'ordre politique qui peuvent naître soit du fait qu'une des parties est contrainte de se soumettre à une sentence qui lui donne tort, soit même de la tentative, que peut faire l'un des états en cause, de se soustraire à l'arbitrage. La conciliation permet de céder tout en laissant entière la question de principe[1]. »

Plusieurs méthodes permettent d'aboutir à une proposition qui ne soit pas une sentence arbitrale, c'est-à-dire que l'une ou l'autre des parties peut la refuser sans violer un engagement international.

1. Les commissions mixtes sont composées de représentants des deux états. Leur accord doit être ratifié par leurs gouvernements respectifs.

La première convention de la Haye de 1899 a créé une nouvelle institution : les commissions internationales d'enquête, idée reprise et développée en 1907 (art. 9 à 36). Ces commissions ont pour seul but d'élucider les faits contestés.

Les traités de Bryan ont contribué à développer les institutions préconisées par les deux conférences de la Haye. En vertu de ces conventions, tout litige qui n'a pas pu être réglé par voie de négociations diplomatiques ou par l'arbitrage doit faire l'objet de l'examen et du préavis d'une commission d'enquête constituée par les parties. En même temps, ces traités interdisent aux parties de se livrer à un acte quelconque d'hostilité durant le cours de l'enquête.

2. Un second moyen de parvenir à un arrangement sans être tenu d'exécuter une sentence arbitrale est le recours à l'intervention amicale d'états tiers. La première convention de la Haye de 1907 traite sous le même titre (art. 2 à 8) des bons offices et de la médiation. Ces deux institutions ne peuvent guère être distinguées l'une de l'autre[2]. L'élément primordial en cette matière est l'autorité morale,

[1] Rapport du 11 décembre 1919, p. 11 et 12.
[2] von Liszt, *Das Völkerrecht*. IIe édition. Berlin 1918, p. 123.

le prestige de l'état qui offre ses bons offices. Plus cette autorité morale et ce prestige seront grands, plus il y aura de chance pour que les conseils soient acceptés et que les mesures proposées soient prises en considération. L'état qui sera intervenu devra agir vis-à-vis de l'une et de l'autre des parties litigantes dans le même esprit de conciliation et de modération. La plus rigoureuse impartialité sera donc son premier devoir. Il doit prouver qu'il agit avant tout par bienveillance et amitié pour les deux parties en litige, dans l'intérêt supérieur du maintien des rapports pacifiques et non dans une arrière-pensée d'intérêt personnel[1].

DEUXIÈME CHAPITRE

L'arbitrage proprement dit

A côté de ces méthodes qui reposent sur l'acceptation de la proposition par les deux parties litigantes, il y a un moyen plus radical de trancher le conflit : l'arbitrage. Il a ceci de particulier qu'il constitue une solution des litiges internationaux. Les autres modes de règlement pacifique des différends entre états peuvent conduire et ont même pour but rationnel de conduire à une solution, mais ils n'en constituent pas une[2]. Au contraire, quand l'arbitre a statué, l'affaire est terminée, et les parties n'ont qu'à exécuter la sentence. La volonté des parties intervient sans doute puisqu'il n'y a pas un mode forcé d'exécution, mais il y a toujours un effet obligatoire qui se produit comme dans toute convention.

La sentence arbitrale se distingue d'un jugement, non par son contenu, mais par sa base. Comme le juge, l'arbitre tranche le différend d'ordre juridique d'après des règles de droit et non en équité, en tant qu'il n'est pas investi de la compétence spéciale de trancher librement un conflit d'intérêt comme amiable compositeur. Mais la base de la sentence arbitrale, c'est toujours la volonté des parties litigantes et non un droit supérieur[3]. Schindler distingue entre

[1] Hoijer, *op. cit.*, p. 27.
[2] *ibid.*, p. 105.
[3] von Liszt, p. 265.

l'arbitrage *lato sensu et stricto sensu* : « *Unter internationaler Schiedsgerichtsbarkeit im weiteren Sinne des Wortes versteht man die Entscheidung einer zwischenstaatlichen Streitigkeit durch eine von den Staaten berufene dritte Instanz*[1]. » Ni l'instance désignée pour trancher le différend, ni la base de la sentence, ni encore le fait que les parties ont consenti avant ou après la naissance du différend à le porter devant une instance internationale, ne jouent ici de rôle. Quant à l'arbitrage *stricto sensu*, Schindler le définit ainsi : « *Schiedsgerichtsbarkeit im engeren Sinne liegt vor, wenn der Entscheid auf Grundlage des Rechts gefällt wird.* » Cette obligation d'appliquer le droit peut être plus ou moins lâche ; elle est assez lâche dans la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, « sur la base du respect du droit », plus restrictive d'après l'article 38 du statut de la cour permanente de justice internationale. Dans les deux cas, il y a cependant une sentence arbitrale fondée sur le droit et non sur l'équité. Ce genre de solution est appelé arbitrage judiciaire, alors que l'arbitrage *lato sensu* est appelé arbitrage politique. La distinction repose donc sur la base de la sentence. L'arbitrage peut viser des litiges nés ou des litiges à venir ; par conséquent il peut avoir son origine dans l'une de ces trois sources : le compromis, la clause compromissoire ou un traité d'arbitrage proprement dit.

Le compromis dans sa forme primitive était déjà connu dans l'antiquité. C'est le contrat par lequel les états en litige conviennent de faire régler par des arbitres un différend déjà existant. Le droit international fait la distinction entre l'arbitrage isolé et l'arbitrage institutionnel[2]. Ce dernier embrasse la clause compromissoire et le traité d'arbitrage proprement dit, qui concernent toujours des contestations pouvant surgir dans l'avenir. La clause compromissoire est insérée, en général, dans un traité international quelconque, par exemple un traité de commerce, comme faisant partie intégrante de ce traité. Elle ne vise en principe que les différends résultant du traité même, soit de son application, soit de son interprétation.

Dans le traité d'arbitrage proprement dit, les puissances con-

[1] Schindler, *Die internationale Streiterledigung. Handbuch des Völkerrechts.* Band 5, Abteilung 3. Stuttgart, 1938, p. 55 et 56.
[2] von Liszt, *op. cit.*, p. 265.

tractantes s'engagent à soumettre à l'arbitrage la solution de certains litiges déterminés, ou même, de tous les différends, de quelque nature qu'ils soient. Dans ce dernier cas, la stipulation visant le recours à l'arbitrage fait l'objet unique du traité ; au fond, ce n'est pas autre chose qu'une clause compromissoire générale, mais formant l'unique sujet d'une convention internationale.

Depuis les conférences de la Haye, on a beaucoup parlé d'arbitrage obligatoire. Cette notion n'est pas toujours comprise dans son vrai sens. D'après Politis, l'arbitrage obligatoire se couvre avec la notion de l'arbitrage institutionnel[1]. Dans ce cas, obligatoire signifie simplement : qui lie les parties à l'avenir.

Schindler délimite cette notion d'une manière plus rationnelle et plus pratique : « *Obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit liegt vor, wenn ein Schiedsvertrag in der Weise gestaltet ist, dass nach Entstehung eines Streites die Unterbreitung unter das Schiedsgericht nicht mehr notwendig einer Willenseinigung der Parteien in Form eines Kompromisses bedarf, sondern der Streitfall von einer Partei durch einseitige Klageerhebung beim Gericht anhängig gemacht und bis zum Endurteil durchgeführt werden kann*[2]. » Cette définition semble excellente, car, en effet, il n'y a pas d'arbitrage obligatoire tant qu'une des parties peut invoquer unilatéralement certaines réserves, ou bien qu'en retirant un des arbitres nommés par elle, elle peut paralyser la marche de la procédure. On a voulu parfois entendre par arbitrage obligatoire celui qui embrasse tous les différends, de quelque nature qu'ils soient. Cette notion populaire est fausse, car l'obligation n'a rien à voir avec l'extension de l'arbitrage[3].

[1] *La justice internationale.* 1924, p. 200.
[2] 1938, *op. cit.*, p. 58.
[3] *ibid.*

TROISIÈME SECTION

Les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse depuis 1919

Dans son rapport du 11 décembre 1919, le Conseil fédéral a exprimé le vœu que la Suisse prenne une part active au développement de l'arbitrage en concluant des traités avec les membres de la Société des Nations. Ce vœu a été réalisé. La Confédération est un des pays qui a à son actif la conclusion du plus grand nombre de traités de conciliation et d'arbitrage. La Suisse est partie à vingt-cinq conventions de ce genre, alors que le record est détenu par la Suède qui l'emporte sur nous avec vingt-six traités.

Voici les traités de conciliation et d'arbitrage classés selon l'ordre chronologique :

	Date de la conclusion	*Date de l'entrée en vigueur*
1.	Traité d'arbitrage et de conciliation avec le Reich allemand 3 décembre 1921	26 mars 1922
2.	Traité de conciliation avec la Suède 2 juin 1924	14 février 1925
3.	Traité de conciliation avec le Danemark 6 juin 1924	18 mai 1925
4.	Traité de conciliation et d'arbitrage avec la Hongrie 18 juin 1924	13 mai 1925
5.	Traité de règlement judiciaire avec la République des Etats-Unis du Brésil 23 juin 1924	7 avril 1925

	Date de la conclusion	*Date de l'entrée en vigueur*
6.	Traité de conciliation et de règlement judiciaire avec l'Italie 20 septembre 1924	29 janvier 1925
7.	Traité de conciliation avec l'Autriche 11 octobre 1924	1er mai 1925
8.	Traité d'arbitrage avec la République Argentine 17 novembre 1924	
9.	Traité de règlement judiciaire avec le Japon 26 décembre 1924	19 décembre 1925
10.	Traité de conciliation et d'arbitrage avec la Pologne 7 mars 1925	11 juillet 1926
11.	Traité de conciliation et d'arbitrage obligatoires avec la France 6 avril 1925	23 mars 1934
12.	Traité de conciliation avec la Norvège 21 août 1925	8 juillet 1926
13.	Traité de conciliation et de règlement judiciaire avec la Grèce 21 septembre 1925	28 février 1929
14.	Traité de conciliation avec les Pays-Bas 12 décembre 1925	11 juin 1927
15.	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage obligatoire avec la Roumanie 3 février 1926	27 août 1926
16.	Traité de conciliation et de règlement judiciaire avec l'Espagne 20 avril 1926	29 janvier 1927
17.	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage avec la Belgique 5 février 1927	19 novembre 1927
18.	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage avec la Colombie 20 août 1927	29 décembre 1930
19.	Traité de conciliation et de règlement judiciaire avec la Finlande 16 novembre 1927	11 juin 1928

	Date de la conclusion	*Date de l'entrée en vigueur*
20.	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage avec la Turquie 9 septembre 1928	7 août 1930
21.	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage avec le Portugal 17 octobre 1928	9 novembre 1929
22.	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage avec le Luxembourg 16 septembre 1929	15 septembre 1930
23.	Traité de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage avec la Tchécoslovaquie 20 septembre 1929	7 juin 1930
24.	Traité d'arbitrage et de conciliation avec les Etats-Unis d'Amérique 16 février 1931	23 mai 1932

Le traité germano-suisse a été modifié par le Protocole du 29 août 1928

Le traité turco-suisse a été modifié par le Protocole du 1er juin 1933

QUATRIÈME SECTION

L'interprétation et la durée des traités

Les traités d'arbitrage sont des traités internationaux, par conséquent des questions d'ordre général se présentent qui, en partie, dépendent de solutions particulières. C'est pourquoi, nous traiterons ici de l'interprétation et de la durée des traités, quoique nous soyons obligés de toucher des problèmes d'ordre particulier.

1. Lorsque les parties ne sont pas d'accord sur des points d'ordre général, il importe de donner une solution à ces litiges. Certains traités suisses confient au tribunal arbitral la tâche de résoudre ces conflits, ainsi le traité hungaro-suisse, qui stipule : « Les contestations qui surgiraient au sujet de l'interprétation ou de l'exécution du présent traité seront, sauf convention contraire, soumises directement à l'arbitrage. » La même clause est contenue dans d'autres conventions, qui toutes admettent le recours à la cour permanente de justice internationale, par voie de simple requête. Cette dernière solution est préférable à la première, car la cour pourra donner une solution plus rapide aux conflits qu'un tribunal arbitral, qui devra éventuellement encore être constitué. Les conventions qui confient l'interprétation des traités à la cour de justice sont celles que la Suisse a conclues avec l'Italie, la France, la Grèce, la Roumanie, l'Espagne, la Belgique, la Colombie, la Finlande, la Turquie, le Portugal et la Tchécoslovaquie.

2. Quant à la durée des traités, elle est généralement de dix ans. Les conventions passées avec le Japon, la Roumanie, la Turquie et le Portugal réduisent leur durée à cinq ans, alors que le traité

polono-suisse sera en vigueur pendant trois ans. Les Etats-Unis ont introduit une clause spéciale : le traité demeurera en vigueur aussi longtemps qu'il n'aura pas été dénoncé, sur l'avis d'une année, donné par l'une des parties contractantes à l'autre.

Si le traité n'est pas dénoncé six mois avant l'expiration du terme, il demeurera en vigueur pour une nouvelle période de dix ans, d'après les traités conclus avec le Brésil, l'Argentine, les Pays-Bas et la Tchécoslovaquie, de cinq ans d'après la plupart des conventions, de trois ans d'après le traité polono-suisse et de deux ans d'après le traité germano-suisse. La convention sino-suisse prévoit un renouvellement automatique, si aucune dénonciation ne parvient six mois avant l'expiration du terme de cinq ans. Dans ce cas-là, elle demeurera en vigueur jusqu'à l'expiration d'un an, compté à partir du moment où l'une quelconque des parties contractantes aura notifié à l'autre son intention d'y mettre fin.

La même clause a été reprise par les traités conclus avec la Roumanie et la Turquie, avec la seule différence que le dernier ne prévoit pas un délai d'une année mais de six mois.

Quant aux gouvernements suisse et italien, ils ont permuté le renouvellement pour une période de cinq ans en une période de dix ans, par le protocole du 20 septembre 1934.

Il est possible que lors de l'expiration du traité, une procédure de conciliation, d'arbitrage ou de réglement judiciaire soit pendante. Dans ce cas-là, elle suit son cours d'après les dispositions du traité « ou de toute autre convention que les parties contractantes seraient convenues de lui substituer », ajoutent les traités conclus avec l'Allemagne, l'Italie, la Norvège, la Grèce, les Pays-Bas, l'Espagne, la Finlande et la Tchécoslovaquie.

La même clause doit être considérée comme sous-entendue là où elle n'est pas mentionnée expressément. En effet, l'interruption de la procédure au moment où elle serait nécessaire, irait à l'encontre de la tendance générale des traités d'arbitrage, qui est d'assurer aussi souvent que possible le règlement pacifique des litiges internationaux ; elle dénoterait en outre une mauvaise volonté manifeste de la part de l'état qui soustrairait le différend à l'instance qui en est saisie.

Dietrich Schindler a longuement analysé, dans son étude sur les traités de conciliation et d'arbitrage conclus par la Suisse de 1921 à 1925, la question de la durée des traités en rapport avec le droit constitutionnel suisse. Les récentes conventions n'ayant rien ajouté de nouveau à cet égard, nous nous contentons de nous référer au texte précité. Cette question a joué un rôle important dans l'affaire des zones franches. Le 7 août 1921, la Confédération signait une convention proposée par la France qui avait pour objet, tout en supprimant les zones, d'assurer aux Genevois, dans la mesure du possible, les avantages et les facilités dont ils jouissaient auparavant.

On aurait pu croire la question réglée, lorsque, en février et mars 1922, les Chambres fédérales eurent ratifié la convention, qui ne pouvait rencontrer aucune opposition en France. C'était une illusion. Il se trouvait en effet que le peuple suisse avait depuis peu voix au chapitre, par l'insertion dans la constitution fédérale d'un article donnant au peuple le droit, sous les conditions requises par l'article 89, alinéa 4, de la Constitution, de se prononcer sur tout traité d'une durée de plus de quinze ans. Le vote eut lieu en février 1923 ; le peuple suisse repoussait la convention à une grosse majorité. C'est pourquoi, dans son message du 25 novembre 1924 concernant le compromis d'arbitrage du 30 octobre 1924, le Conseil fédéral a prudemment cru devoir proposer aux Chambres fédérales d'insérer dans leur arrêté d'approbation la clause du referendum facultatif. A cette occasion le peuple suisse a témoigné sa confiance à l'égard de la Cour permanente de justice internationale en n'usant pas de ce pouvoir.

L'affaire des zones franches ne rentre pas à proprement parler dans le cadre de cette thèse, puisque les parties litigantes, la Suisse et la France, n'étaient liées par aucun traité d'arbitrage lorsque le conflit éclata entre elles. C'est au contraire à l'occasion de la signature du compromis d'arbitrage au sujet des zones franches que les deux gouvernements s'étaient déclarés disposés en principe, à conclure un traité de conciliation et d'arbitrage obligatoires, qui remplacerait la convention d'arbitrage franco-suisse du 14 décembre 1904, venue à expiration en 1917. Nous mentionnerons cependant certaines clauses du compromis, parce qu'elles prouvent

que la Suisse n'a pas conclu ses traités à la légère, mais qu'elle serait prête, le cas échéant, à satisfaire à ses engagements, puisque, dans une affaire aussi importante que celle des zones, elle a réalisé point par point toutes les idées auxquelles le Conseil fédéral avait attaché de l'importance.

DEUXIÈME PARTIE

La conciliation

PREMIÈRE SECTION

La classification systématique des traités

D'après Politis[1], les divers accords tendant à la solution pacifique des conflits internationaux peuvent être répartis en plusieurs catégories suivant l'étendue, la valeur et la portée pratique de l'obligation assumée, sa combinaison avec la procédure de conciliation, le choix de la juridiction et le droit à appliquer. Nous classerons les traités d'après la combinaison de l'arbitrage avec la procédure de conciliation, parce que le Conseil fédéral suisse a toujours préconisé dans ses messages le système de la conciliation qui devrait précéder l'arbitrage[2]. Comme la Suisse était obligée de s'adapter aux désirs des autres états, les diverses conventions diffèrent les unes des autres et ne correspondent pas toujours complètement aux principes que la Suisse s'est proposé de réaliser.

PREMIER CHAPITRE

Premier type de traités

Alors que le Conseil fédéral suisse avait préconisé le système de la conciliation précédant la procédure d'arbitrage, la conciliation ne joue, en principe, dans les traités conclus avec l'Allemagne,

[1] *Les nouvelles tendances du droit international,* 1927, p. 164.

[2] Rapport du 11 décembre 1919, p. 11 et 12; message du 28 octobre 1924 concernant l'approbation des traités conclus avec la Suède et le Danemark.

la Suède, le Danemark, l'Autriche et les Pays-Bas, qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle n'est mise en mouvement que si le litige n'est pas susceptible de solution arbitrale. En d'autres termes, la procédure de conciliation et la procédure d'arbitrage sont simplement juxtaposées ; elles sont exclusives l'une et l'autre. Politis remarque que c'est le type courant des récents traités qui n'imposent la procédure de conciliation que dans les différends qui ne seraient pas susceptibles d'un règlement judiciaire ou arbitral[1]. Il conclut en ces termes : « Mais il est un petit nombre de traités qui rendent la procédure obligatoire dans tous les cas. » Hammarskjöld ne conçoit pas la conciliation autrement qu'à titre subsidiaire : « Lorsqu'il y a une tension entre le droit existant et les nouvelles tendances de la vie, il y a toujours quelques états qui ont intérêt à maintenir l'ancien droit, alors que d'autres ont intérêt à créer un nouveau droit modelé sur les exigences des nouvelles tendances. C'est pour cela que, dans le monde international, la conciliation joue un si grand rôle à côté de la juridiction[2]. »

Les cinq traités de ce type réalisent le projet de Lammasch[3] qui veut soumettre les conflits de nature juridique à un tribunal alors qu'il soumet à l'appréciation d'un conseil de conciliation tous les autres différends qui pourraient s'élever entre les parties.

Dans le traité germano-suisse, la procédure de conciliation ne s'ouvre qu'à défaut d'un règlement par tribunal arbitral, alors que les quatre autres traités la prévoient à défaut d'un règlement judiciaire. La conciliation n'y est mise en œuvre que si la Cour permanente de justice internationale ne peut être saisie du différend en conformité de l'article 36 alinéa 2, de son statut.

Ne ramène-t-on pas ainsi le champ d'application de la procédure à des dimensions trop réduites, spécialement dans les quatre derniers traités ? Il est de fait que les quatre catégories de différends d'ordre juridique spécifiées à l'article 36 embrassent la presque totalité des différends que l'on a coutume de voir s'élever entre états, de sorte que ce n'est guère que tout à fait exceptionellement que les

[1] *Les nouvelles tendances*, 1927, p. 177 et 178.
[2] Hammarskjöld, *Juridiction internationale*, p. 177 et 178.
[3] Lammasch, *Le maintien de la paix*, Genève, 1919, p. 7 et 8.

parties contractantes pourraient, en cas de litige, bénéficier des avantages de la procédure de conciliation instituée par elles. L'objection est fondée, mais les cinq traités contiennent une clause qui permet d'y parer dans une certaine mesure. Les parties contractantes se sont en effet réservé le droit de déroger d'un commun accord à la règle générale et de soumettre, le cas échéant, à une procédure de conciliation préalable tout litige dont le tribunal arbitral pourrait être appelé à connaître. Cette clause laisse à la procédure de conciliation la possibilité de se développer dans le sens indiqué par le rapport de 1919, de l'avis du Conseil fédéral[1].

DEUXIÈME CHAPITRE

Second type de traités

Dans les conventions qui appartiennent à ce genre de traités, la procédure de conciliation joue, en somme, le même rôle que le préliminaire de la conciliation de la procédure civile. La procédure de conciliation et celle d'arbitrage sont placées, en quelque sorte, bout à bout ; elles sont complémentaires. Cette catégorie de traités est celle qui correspond le mieux à l'idéal préconisé par le Conseil fédéral. Tous n'atteignent cependant pas le même degré de perfection.

1. Les traités conclus avec la Hongrie, l'Italie, la Grèce et l'Espagne prévoient dans tous les cas la procédure de conciliation préalablement à toute autre procédure pacifique. Même d'un commun accord, les parties ne pourraient pas se soustraire à l'examen de la commission.

2. Selon les traités conclus avec la Pologne, la France, la Norvège, la Roumanie, la Colombie et la Turquie, les parties contractantes doivent être d'accord pour supprimer la procédure de conciliation. Il y aurait par conséquent, toujours moyen pour la Suisse, de main-

[1] Message du 28 octobre 1924, concernant l'approbation des traités de conciliation conclus avec la Suède et le Danemark, p. 7.

tenir l'institution à laquelle elle attache un si grand prix, en refusant de recourir directement à l'arbitrage.

3. Ce n'est qu'à la demande d'une des parties contractantes que les traités avec le Portugal, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie prévoient la procédure de conciliation. Ce système rejoint par ses effets celui du type franco-suisse, puisque la Suisse pourra toujours demander à son co-contractant de faire précéder la procédure de conciliation.

Dans les traités conclus avec le Portugal et la Tchécoslovaquie, la conciliation est prévue encore à titre subsidiaire, lorsque le litige n'est pas d'ordre juridique. « Tous les litiges autres que ceux visés à l'article premier, qui viendraient à s'élever entre les parties contractantes et ne pourraient être résolus dans un délai raisonnable par les procédés diplomatiques ordinaires, seront soumis à la commission permanente de conciliation. »

4. Le système du traité belgo-suisse se rapproche du précédent. La procédure préalable de conciliation est obligatoire pour les différends d'ordre juridique ; elle est facultative pour les litiges rentrant dans la compétence de la cour de justice. Voici ce qu'en pense le Conseil fédéral[1] : « Cette innovation, préconisée par le gouvernement belge, appelle les observations suivantes. Il faut envisager qu'avec le système du préalable de conciliation obligatoire pour tous les différends, institué par les autres traités de ce genre conclus jusqu'ici par la Suisse, nombre de litiges d'ordre juridique ne pourront pas être aplanis par la commission de conciliation. Telle sera la règle lorsque les litiges consisteront uniquement en une conception différente d'un point de droit. Nous sommes d'avis qu'en pareil cas, les parties litigantes arriveront à s'entendre facilement pour éviter, d'un commun accord, le préalable de conciliation, qui serait voué d'avance à un échec et constituerait simplement une inutile perte de temps. Mais nous n'avons guère vu d'inconvénient à adopter, à la demande du gouvernement belge, le système inverse, selon lequel on ne recourra à la procédure de conciliation

[1] Message du 13 mai 1927, p. 2 et 3.

pour les litiges d'ordre juridique que si les deux parties en reconnaissent l'utilité.»

5. D'après le traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, tous les différends qui n'auraient pu être réglés par voie diplomatique et n'auraient pas été soumis à une procédure d'arbitrage seront aplanis par voie de conciliation. La procédure de conciliation joue donc le rôle d'une procédure subsidiaire. Ce caractère subsidiaire n'est toutefois pas absolu. Les parties contractantes peuvent se réserver de recourir à la conciliation même pour des litiges qui seraient susceptibles à leurs yeux d'une solution arbitrale, étant entendu qu'en cas d'échec de cette procédure, elles reviendraient à l'arbitrage. «Tout différend, de quelque nature qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre les parties contractantes, stipule en effet l'article premier, sera, en cas d'échec des procédés diplomatiques ordinaires, soumis à l'arbitrage ou à la conciliation suivant ce que décideront alors les parties contractantes.» Ainsi, chacune des parties a, en définitive, le choix entre la procédure de conciliation et la procédure d'arbitrage. C'est pour cette raison que le traité dont il est question, est classé dans le second type, et non dans le premier. En effet, il y aura toujours moyen, pour la Suisse, de refuser de soumettre un litige directement à l'arbitrage et de demander qu'il soit examiné préalablement par la commission de conciliation.» Cette alternative (entre les deux procédures) apparaîtra peut-être comme un des défauts du traité, puisqu'il subsistera quelque temps une incertitude sur la méthode de règlement à laquelle on finira par recourir et que, d'autre part, les pourparlers préalables au choix de la méthode commune à suivre ne laisseront pas d'entraîner quelque délai», dit le message du 15 juin 1931 à sa troisième page. Le défaut n'est toutefois pas très grave, remarque le même message. «De fait, le traité oblige toujours à choisir une procédure de règlement. Si l'une des parties accepte le recours à l'arbitrage proposé par l'autre, le différend sera définitivement vidé par le tribunal; si, au contraire, elle préfère soumettre d'abord le litige à la conciliation et que la partie adverse y consent, le litige... ne sera pas moins assuré, en cas d'échec de la procédure, d'une solution définitive, chaque partie ayant, dans cette hypothèse, le droit de demander le recours à l'arbitrage.»

TROISIÈME CHAPITRE

Troisième type de traités

Le Brésil, l'Argentine et le Japon n'ont pas consenti à introduire la procédure de conciliation dans les traités qui les lient avec la Suisse. Notre Conseil fédéral n'a pas voulu, pour cette raison, renoncer à la conclusion des traités. Il explique son attitude dans les messages du 6 février 1925, à la page 447 : « Entre deux états aussi éloignés que la Suisse et la République argentine, les différends ne risquent guère de devenir graves au point que l'intervention de tiers compositeurs paraisse indispensable. Des divergences de vues ne peuvent affecter des intérêts vitaux ni passionner l'opinion publique au point de troubler la sérénité des négociations, et s'il arrivait que des contestations ne puissent se régler par voie diplomatique, ce ne serait sans doute pas faute d'esprit de conciliation, mais en raison d'une différence de conception du droit ou des faits de la cause qui ne saurait être tranchée que par une instance prononçant en dernier ressort. » Ce raisonnement vaut au même titre pour nos relations avec le Japon et le Brésil. Le Conseil fédéral a relevé ici l'importance de la situation géographique des états contractants. Plus deux états sont rapprochés, plus ils ont d'intérêts en commun. Par conséquent, ils risquent beaucoup plus d'être en conflit que les états qui, non seulement n'ont pas de frontières communes, mais encore sont situés sur des continents différents. Piédelièvre[1] a fait la même remarque à propos de la conclusion d'un traité entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique : « Bien que la distance qui sépare les deux pays en diminue beaucoup l'importance... »

QUATRIÈME CHAPITRE

L'affaire des zones franches

Aux termes de l'article premier, alinéa deux, du compromis, la cour, dès la fin du délibéré sur la question d'interprétation et

[1] *Précis de droit international public ou droit des gens.* Paris 1894-95, t. II, p. 45.

avant tout arrêt impartira aux parties « un délai convenable pour régler entre elles le nouveau régime des dits territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux parties, ainsi qu'il est prévu par l'article 435, alinéa deux, du dit traité. Le délai pourra être prolongé sur la requête des deux parties. » C'est sur la proposition faite par le négociateur suisse que ce mode de faire a été prévu par le compromis. « En effet, constate le Conseil fédéral[1], si chaud partisan qu'on puisse être de la solution judiciaire ou arbitrale des conflits internationaux, solution évidemment préférable à la prolongation indéfinie de situations irritantes ou à leur règlement par la force brutale, on doit cependant reconnaître qu'un accord librement débattu et volontairement accepté, s'il peut être réalisé, a, en principe, plus de chance de donner satisfaction aux parties qu'une décision imposée par des tiers, juges ou arbitres. »

En réalité, la Suisse et la France ne parvinrent pas à un accord, mais elles firent du moins un louable effort pour s'entendre. Ce mode de faire, dans un différend d'une aussi grande importance montre mieux que n'importe quelles paroles, l'importance que la Suisse attache à la conciliation.

Dans la dernière phase de l'affaire des zones franches, celle de la sentence arbitrale du 1er décembre 1933, l'agent du gouvernement suisse avait, une fois de plus, demandé qu'on applique le principe qu'un accord amiable est préférable à une sentence : « Il appartiendra aux experts d'arrêter, avec effet obligatoire pour les parties dans la mesure où cela serait nécessaire, faute d'accord entre celles-ci, le règlement à établir en vertu de l'engagement pris par la Suisse[2]. »

[1] Message du 25 novembre 1925, p. 6.

[2] Picot, *L'affaire des zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex.* Paris 1924, p. 4.

DEUXIÈME SECTION

La tâche de la commission de conciliation
Le caractère de son rapport

1. La tâche des commissions de conciliation va plus loin que celle qui était confiée aux commissions d'enquête instituées par la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907. En effet, la convention stipule que la commission d'enquête est « chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait ». Les traités de Bryan sont très laconiques à ce sujet, en disant simplement que les divergences « seront soumises pour examen et rapport » à la commission. Les traités de Bryan vont plus loin que nos nouveaux traités suisses à un seul point de vue : ils investissent la commission de conciliation du droit de prendre spontanément l'initiative d'un examen. La convention hispano-suisse est la seule qui ait repris avec certaines restrictions l'idée de Bryan : « La commission peut cependant offrir d'elle-même son concours, si son président et deux de ses membres y consentent. »

Les traités conclus avec la Suède, la Hongrie, le Danemark, l'Italie, l'Autriche, la Pologne, la Norvège, la Grèce et la Finlande ont repris textuellement la formule de la convention de la Haye, mais chargent tous la commission d'une tâche nouvelle : elle doit formuler des propositions en vue du règlement de la contestation. De quels principes les conciliateurs devront-ils s'inspirer ? Le Conseil fédéral le dit dans le message concernant les traités conclus avec la Suède et la Norvège : « Il est dans la nature même des choses

que le conciliateur ne pourra pas toujours, suivant le cas, s'affranchir complètement des principes qui règleraient la conduite d'un arbitre ou d'un juge. Il est aussi difficile de dissocier de façon absolue les faits qu'on constate du droit qui les régit que de rechercher le droit sans s'appuyer sur les faits dont il dérive. En fait, un conciliateur tiendra toujours un peu du juge, comme dans tout bon juge, il y a toujours un conciliateur qui sommeille. Mais il y aura toujours entre son activité et celle de l'arbitre ou du juge cette différence essentielle que ses avis sont dépourvus de tout caractère obligatoire. Entre la conciliation et le règlement arbitral ou judiciaire, il y a moins de différence dans la méthode que dans le résultat. Cette remarque s'impose si on ne veut pas être tenté d'enfermer la conciliation et l'arbitrage dans des cadres rigides et nettement distincts. »

Quant aux questions de fait dont les traités parlent, Schindler se demande si cette formule embrasse seulement les questions de fait ou encore les questions d'ordre juridique[1]. Si les questions d'ordre juridique doivent être exclues, dit-il, alors dans le texte allemand, il aurait fallu employer le terme de *Tatfragen* et non celui de *Sachverhalt*. Le même auteur remarque encore qu'un grand nombre de traités contiennent un fort indice à l'appui de sa thèse : ils décident que le rapport n'a, ni en ce qui concerne « les considérations juridiques », ni en ce qui concerne l'exposé des faits, le caractère d'une sentence définitive obligatoire. Par conséquent, l'expression « questions de fait » est incomplète et ne correspond pas à ce que les parties ont voulu dire. Les traités conclus avec l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, la Colombie, la Turquie et le Luxembourg n'ont pas repris textuellement la même formule que les conventions susmentionnées, mais ils expriment tous la même idée.

La commission est-elle tenue de présenter dans tous les cas un rapport sur le résultat de son enquête ou bien a-t-elle le droit de s'en abstenir ? Les conventions conclues avec la Pologne, les Pays-Bas et la Finlande ont prévu le cas. Elles restreignent l'obligation de présenter un rapport comportant un projet de règlement du différend au cas où les circonstances le permettront.

En principe, la tâche de la commission est terminée au moment

[1] *op. cit.*, 1938, p. 184.

où elle a présenté son rapport. Le traité franco-suisse a introduit une intéressante innovation qui a été copiée par les conventions conclues avec la Belgique, la Roumanie, le Portugal et la Tchécoslovaquie. Les commissions formées d'entente avec ces états ne se bornent pas à présenter un rapport sur l'objet du litige ou à formuler une proposition en vue de son règlement. Elles collaboreront jusqu'au bout à la recherche d'une entente et pourront au besoin reprendre leurs travaux sur de nouvelles bases et présenter de nouvelles propositions si leurs premières tentatives n'ont pas réussi à réaliser un accord entre les parties. Aux termes de l'article 6 du traité franco-suisse, la procédure de conciliation ne sera considérée comme terminée que lorsque la commission aura dressé un procès-verbal constatant, soit que les parties se sont arrangées, soit qu'il n'a pas été possible de les concilier. Afin d'empêcher néanmoins que le débat devant la commission de conciliation ne risque de se prolonger au-delà d'un délai raisonnable, il est prévu, qu'à moins que les parties ne s'entendent pour proroger ce délai, les travaux de la commission devront être terminés dans les six mois à compter du jour où la commission aura été saisie du litige. Le même délai de six mois est fixé par tous les traités, sauf par celui que la Suisse a conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, où la commission a une année pour présenter son rapport. Les parties ont toujours la faculté de proroger le délai. Cette compétence de prorogation ne peut être accordée qu'une seule fois à la commission d'après la convention d'arbitrage conclue avec les Pays-Bas.

Pourquoi cette grande élasticité dans les délais ? Il faut noter qu'une enquête sérieuse exige souvent beaucoup de temps, un temps qu'il est difficile d'apprécier d'avance. En revanche, on ne peut imposer une trop longue attente aux états intéressés ; ce serait compromettre l'effet psychologique favorable. Les traités Bryan s'étaient déjà rendu compte de la situation en fixant un délai maximum d'une année.

2. Quant au rapport, il n'aura, ni en ce qui concerne l'exposé des faits, ni en ce qui concerne les considérations juridiques un caractère obligatoire, comme nous l'avons déjà vu, ce qui revient à dire que les parties ne sont pas obligées d'accepter les propositions faites par la commission de conciliation. L'obligation est effectivement

inadmissible, parce que, faute de normes juridiques suffisantes, les conciliateurs fondant leur avis sur des principes d'équité, elle livrerait entièrement les états à l'appréciation de la commission de conciliation. Les traités Bryan déclarent expressément qu'une fois déposé le rapport de la commission, chacune des parties reprend sa pleine liberté d'action. La même formule a été reprise par le traité que la Suisse a conclu avec les Etats-Unis d'Amérique : « Après que le rapport de la commission leur aura été soumis, les parties contractantes se réservent le droit d'agir librement dans la question ayant fait l'objet du différend. »

C'est précisément parce que les parties conservent toute leur liberté d'action que la procédure de conciliation peut être introduite dans toutes les circonstances, même dans les conflits de haute politique. Cette idée a été exprimée par le Conseil fédéral dans son message du 2 février 1922.

Tous les traités (sauf ceux du type franco-suisse et celui que la Suisse a conclu avec les Pays-Bas) donnent aux parties un délai pour accepter ou refuser les propositions de la commission de conciliation. Ce délai ne doit toutefois pas excéder la durée de trois mois (de six mois d'après le traité hispano-suisse). Efremoff remarque à propos de cette stipulation : « On peut exprimer le regret que la Suisse n'ait pas introduit dans ses traités la disposition de l'article 34 de son avant-projet de pacte fédéral de la ligue des nations, ainsi conçu : une fois adoptée par les parties, la proposition de conciliation a la même force exécutoire qu'une sentence judiciaire[1]. » Cette remarque est parfaitement justifiée au point de vue de la théorie, mais pratiquement nous ne croyons pas qu'une partie accepterait une proposition faite à titre facultatif si elle n'avait pas l'intention de l'exécuter.

Le refus de la proposition de la commission est important à deux titres :

1. Pour le premier type de traités (type germano-suisse) où la conciliation est la dernière instance, les parties n'ayant pas voulu

[1] *Les traités de conciliation de 1924* (*Revue de droit international et de législation comparée.* 1925, vol. VI.), p. 889.

se soumettre à un règlement pacifique du litige se trouvent placées devant l'éventualité d'une solution violente.

2. Pour le second type de traités, où la conciliation précède l'arbitrage, l'échec de la procédure de conciliation a pour conséquence l'entrée en jeu de l'arbitrage.

TROISIÈME SECTION

La commission de conciliation

L'emploi de la conciliation est prévu et réglementé d'avance, il est confié à des organes appropriés, appelés commissions de conciliation.

PREMIER CHAPITRE

Permanence de la commission de conciliation

Dans son message du 15 mai 1925, le Conseil fédéral s'est prononcé nettement en faveur d'une commission permanente de conciliation : « Nous voyons, en effet, dit-il, un réel avantage à ce que l'instance de conciliation soit préconstituée et puisse entrer en action aussitôt qu'un différend paraît susceptible de troubler les relations existant entre les états qui ont convenu de recourir à elle[1]. » L'idée du Conseil fédéral n'a pas toujours rencontré un accueil favorable de la part de nos co-contractants. C'est précisément à propos de la commission belgo-suisse que le Conseil fédéral s'est permis de faire une restriction en faveur de l'autre système. Voici ce qu'il en dit : « On peut faire valoir d'ailleurs, en faveur de la commission de conciliation non permanente, que, dans chaque cas particulier, il sera possible de

[1] Message du 15 mai 1925, p. 3.

recourir aux bons offices des personnalités les plus qualifiées pour trouver un terrain d'entente entre les deux états.» De toutes les commissions de conciliation, seules les commissions hungaro-suisse et colombo-suisse sont constituées de cas en cas. Le premier traité institue un commissaire unique ; de ce fait il résulte clairement que celui-ci ne peut guère être investi que d'un mandat temporaire et limité à un seul litige. Il serait difficile de confier d'avance à une seule personnalité le mandat général, de plus ou moins longue durée, de se prononcer sur tous les litiges qui viendraient à surgir entre les deux états. Le grand désavantage du système des deux traités précités est évident : les deux parties doivent pouvoir s'entendre sur le choix des membres à nommer en commun, dans le traité hungaro-suisse sur celui du commissaire, d'où le risque d'une perte de temps qu'il y aurait intérêt à éviter lorsque la solution d'un litige apparaît comme urgente.

Les autres traités instituent des commissions permanentes, mais cela ne signifie pas que chaque commissaire doit occuper son siège d'une manière permanente, qu'il ne peut pas être remplacé par un autre commissaire. A cet égard les traités sont très différents.

A la teneur de ceux que la Suisse a conclus avec l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Grèce et l'Espagne, la commission est nommée pour un temps indéterminé, mais ses membres peuvent être révoqués en tout temps, à condition qu'aucune procédure ne soit pendante au moment de leur révocation ; le traité germano-suisse va plus loin en spécifiant qu'aucune procédure ne doit être proposée.

Toutes les autres conventions prévoient un mandat pour un temps déterminé, trois ans. Les traités conclus avec la France, la Roumanie et la Tchécoslovaquie déclarent le mandat renouvelable, alors qu'il se renouvelle automatiquement, si une des parties ne s'y oppose, à la teneur des conventions passées avec la Suède, le Danemark, la Roumanie, les Pays-Bas, la Turquie. Les conventions conclues avec la Pologne, la Belgique, la Finlande, le Portugal et le Luxembourg sont conçues sur le même modèle, mais elles réservent aux parties le droit de transférer à l'expiration du terme de trois ans, les fonctions de président à un autre des membres nommés en commun. Dans le système du mandat à durée fixe, les membres de la commission ne peuvent généralement être révoqués pendant

la période de trois ans prévue par les conventions. Cette clause manque dans les traités conclus avec la Belgique et la Turquie.

Même dans le cas où le mandat d'un commissaire expirerait, celui-ci continuerait à remplir ses fonctions au sein de la commission si une procédure est en cours. Le traité turco-suisse est le seul qui ne mentionne pas cette règle. Elle a été introduite afin de parer à des abus éventuels. Le premier but poursuivi par les conventions est en effet d'assurer aux parties en litige la confiance dans les conciliateurs, c'est-à-dire de garantir en quelque sorte leur impartialité. Or, si les membres de la commission pouvaient être remplacés au cours de la procédure, ils perdraient le prestige dont il importe qu'ils soient entourés. Cette disposition poursuit encore un but pratique : elle évite aux autres membres la peine de mettre le nouveau mandataire au courant de l'affaire.

Cependant les traités conclus avec la Suède, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande et le Portugal autorisent chaque partie à remplacer le membre librement désigné par elle par une personne, possédant une compétence spéciale dans la matière qui fait l'objet du différend.

La partie qui entendrait user de ce droit en avertira immédiatement la partie adverse, et dans ce cas, celle-ci pourra user du même droit dans un délai de quinze jours à compter de la notification qu'elle a reçue. Cette stipulation n'est pas à proprement parler un abus, car, dans certains cas, le commissaire qu'il est question de remplacer peut être incapable de donner un avis vraiment fondé, lorsque le litige est de nature très spéciale. Le désavantage, c'est que la partie adverse peut être portée à considérer cette « compétence spéciale » comme une partialité du nouveau membre, comme son aptitude à se soumettre aux exigences du gouvernement qui le nomme. C'est en tous les cas une brèche faite au principe de l'autorité morale inattaquable de la commission de conciliation. Le traité turco-suisse a trouvé une heureuse combinaison entre les deux systèmes : les parties s'y réservent la faculté d'adjoindre à la commission de conciliation, dans chaque cas particulier, deux autres membres qui seraient désignés d'un commun accord et siégeraient dans la commission au même titre que les membres déjà en fonctions, jusqu'à la clôture de la procédure.

Mode d'élection des commissaires

Le système introduit par les traités suisses marque un progrès notable sur ce qui avait été fait dans le passé. Dans les anciennes conventions, le surarbitre était désigné d'un commun accord et en réalité de lui seul émanait souvent la décision. C'était un grave défaut, car la pluralité de ses membres devrait assurer l'objectivité et l'impartialité de la commission.

Selon le nouveau système, la commission de conciliation se compose généralement de cinq membres. (Quatre traités réduisent le nombre des commissaires à trois. Ce sont ceux que la Suisse a conclus avec l'Autriche, la Grèce, la Colombie et la Turquie ; dans ces cas, la décision dépend en fait du surarbitre, comme dans les anciens traités.) Les parties contractantes nomment chacune un membre à leur gré et désignent les trois autres membres d'un commun accord. Le même système vaut également pour la commsision composée de trois membres avec la seule différence que les parties n'ont qu'un commissaire nommé en commun.

Les traités conclus avec la France et la Roumanie demandent que le commissaire nommé par chaque partie soit choisi parmi leurs nationaux respectifs et que les autres commissaires soient de nationalités différentes. Cette dernière particularité a été copiée dans les conventions passées avec la Belgique, le Portugal et la Tchécoslovaquie.

Le traité hungaro-suisse se contente d'un seul commissaire et celui que la Suisse a conclu avec les Etats-Unis prévoit que les parties contractantes nommeront chacune deux membres, l'un choisi parmi leurs propres nationaux, l'autre parmi les ressortissants d'un état tiers, et elles désigneront d'un commun accord le cinquième membre qui ne sera pas un de leurs nationaux et qui sera de plein droit président de la commission. Ce système se rapproche sensiblement de la vieille formule, qui a le tort de faire dépendre la décision de l'avis du président.

Quant aux membres sortants, ils seront remplacés aussitôt que possible suivant le mode fixé pour leur nomination. Cette clause est mentionnée expressément dans la grande majorité des traités.

Pour procéder à l'élection des membres à nommer en commun, il faut que les parties parviennent à s'entendre sur leur choix. Les conventions ont toutes eu la prudence de prévoir le cas où l'entente entre les parties ferait défaut. Après un délai de six mois, on présume que les parties ne tomberont plus d'accord. Les traités conclus avec la Hongrie, la France, la Roumanie et la Colombie réduisent ce délai à trois mois ; celui que la Suisse a conclu avec les Etats-Unis ne fixe pas de délai et se contente de la formule vague que la commission doit être nommée aussitôt que possible.

En cas de non remplacement d'un ou de plusieurs membres de la commission, le délai imparti aux parties est réduit à trois ou deux mois.

Les conventions passées avec l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Pologne, l'Espagne, la Tchécoslovaquie et les Etats-Unis déclarent applicables, en cas de désaccord, les dispositions de l'article 45, alinéas 4 à 6, de la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 18 octobre 1907.

Par contre, les conventions passées avec la Suède, le Danemark, la Norvège, la Roumanie, la Colombie, la Finlande, la Turquie et le Luxembourg défèrent la compétence de nommer les membres sur le choix desquels les parties ne pourraient s'entendre, au président de la cour permanente de justice internationale, ou, si celui-ci est ressortissant de l'un des états contractants, au vice-président de la cour. La Suisse a décidé, d'accord avec la Belgique et la France, de confier cette tâche à la reine des Pays-Bas, alors que dans son traité avec la Grèce, elle donne cette compétence au président des Etats-Unis. Enfin, le roi du Danemark sera prié d'intervenir pour choisir les membres qui ne seraient pas nommés dans un délai de six mois d'après la convention d'arbitrage passée avec les Pays-Bas.

TROISIÈME CHAPITRE

Qualités des commissaires

Tous les traités spécifient que les membres nommés en commun ne doivent pas être des ressortissants des parties contractantes, ni avoir leur domicile sur leur territoire ni se trouver à leur service.

En général, excepté les cas examinés plus haut, il n'est pas dit si le membre choisi par chaque partie doit être ressortissant du gouvernement qui le nomme, il peut évidemment l'être. C'est dans le premier traité des Etats-Unis avec la Norvège qu'une disposition analogue concernant les membres à nommer en commun apparaît pour la première fois. Il y est stipulé que le cinquième membre de la commission ne doit pas résider sur le territoire d'aucune des parties contractantes.

La convention d'arbitrage entre la Suisse et la Hongrie est la seule où les nationaux soient expressément exclus de la médiation intéressant leur pays. Cette exclusion est naturelle, car l'autorité du conciliateur unique, le succès de son activité dépendent exclusivement de son prestige moral, qui doit être au-dessus de tout soupçon de partialité.

Si nos traités veulent préserver les membres nommés en commun de toute influence des parties, ils ne donnent par contre aucune garantie contre cette influence sur les membres nommés au gré de chaque partie : on pourrait dire en quelque sorte que ces derniers sont à la merci de leurs mandants ; ces derniers sont libres d'influencer, par leur organe, l'activité de la commission elle-même. Toutefois la pluralité des membres nommés en commun garantit, dans la mesure du possible, l'impartialité du corps délibérant.

QUATRIÈME CHAPITRE

Particularités

Le traité germano-suisse est le seul qui ait prévu expressément que le conseil de conciliation constituera, au besoin, un greffe. Il ajoute : « S'il appelle à ce greffe des ressortissants des parties, il le fera de manière à traiter les parties sur un pied d'égalité. » Le système du greffe a été appliqué pendant des siècles au sein de la Confédération suisse dans les relations entre protestants et catholiques[1].

[1] Schindler, *op. cit.*, 1926, p. 29.

Les parties contractantes ont le droit de nommer auprès de la commission des agents spéciaux qui serviront en même temps d'intermédiaires entre elles et la commission, déclarent les traités conclus avec la Suède, le Danemark, l'Italie, la Norvège, la Grèce, les Pays-Bas et la Colombie. Cette clause est empruntée à l'article 14, alinéa premier de la convention de la Haye du 18 octobre 1907 dont il a déjà été question plus haut.

A la teneur des conventions passées avec la France, la Roumanie, la Belgique, le Portugal, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie, les parties seront toujours représentées par des agents, et pourront en outre se faire assister par des conseils et des experts nommés par elles à cet effet et demander l'audition de toutes personnes dont le témoignage leur paraîtrait utile.

« Le conseil permanent de conciliation détermine son siège. Il peut en décider librement le transfert », stipulent les traités conclus avec l'Allemagne et les Pays-Bas. Tous les autres traités disent : « La commission se réunira, sauf convention contraire, au lieu désigné par son président. »

La Suisse a décidé, d'accord avec la Hongrie, de choisir la Haye comme siège du commissaire, dans le cas où un accord entre les parties ne serait pas intervenu dans un délai de trois mois. Quant aux indemnités, la plupart de nos traités stipulent que, pendant la durée effective de la procédure, les membres reçoivent une indemnité dont le montant doit être arrêté entre les parties. Seul le traité que la Suisse a conclu avec les Etats-Unis ajoute que cette indemnité doit être suffisante.

Efremoff fait ressortir les avantages de cette stipulation : « Les traités suisses, dit-il, présentent l'avantage sur les traités suédois de ne pas souligner la dépendance pécuniaire des membres de la commission de la partie qui les a nommés, dépendance qui leur donnerait le caractère de personnes se trouvant à leur service rémunéré. Cette dépendance, ce caractère de service ne correspondent pas à l'auréole d'impartialité absolue et de haute autorité morale dont devraient être entourés les conciliateurs[1]. »

[1] *op. cit.*, p. 892.

Deux traités contiennent des dispositions contraires, ceux que la Suisse a conclus avec l'Autriche et la Roumanie. Ils décident que le membre nommé par chaque partie sera indemnisé par son gouvernement.

QUATRIÈME SECTION

Le fonctionnement de la conciliation

PREMIER CHAPITRE

Comment saisir la commission de conciliation

Seul le traité hispano-suisse prévoit sous les conditions que nous avons vues, l'intervention spontanée de la commission de conciliation.

A la teneur des conventions passées avec la Hongrie, l'Autriche, la Pologne, la Norvège, la Grèce, l'Espagne, la Colombie, la Finlande et la Turquie, la commission sera saisie sur requête adressée à son président par l'une des parties contractantes. Cette clause est indispensable, car si l'une des parties pouvait s'opposer à l'intervention de la commission en refusant de recourir à elle, le traité de conciliation perdrait toute signification pratique.

Quant au traité franco-suisse, il poursuit le même but : intervention de la commission sur requête unilatérale, mais, avec un plus grand souci de courtoisie internationale, il veut qu'une partie ne puisse s'adresser à la commission qu'après avoir vainement tenté d'obtenir de l'autre qu'elle agisse d'un commun accord avec elle. La même convention ajoute : « La requête, après avoir exposé sommairement l'objet du litige, contiendra l'invitation à la commission de procéder à toutes mesures propres à conduire à une conciliation. » Les mêmes dispositions ont été copiées par les conventions passées avec les Pays-Bas, la Roumanie, la Belgique, la Turquie, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie.

Le traité conclu avec les Etats-Unis va plus loin encore : « Lorsque les parties se seront mises d'accord pour soumettre un différend à la procédure de conciliation, la commission sera saisie sur requête adressée à son président par l'une des parties contractantes. »

Notification sera toujours faite à la partie adverse par la partie qui demande l'ouverture de la procédure de conciliation, dans les cas où les parties n'agiraient pas d'un commun accord. Quant aux traités qui instituent la conciliation à titre subsidiaire, ils prévoient l'entrée en jeu de la commission dans le cas où l'autre instance, soit le tribunal, soit la cour permanente de justice internationale, ne serait pas compétente.

Lorsque la conciliation n'embrasse pas le même domaine que l'arbitrage, des contestations peuvent surgir entre les parties sur la question de la compétence. Le traité germano-suisse tranche la question en ces termes : « Si la partie adverse prétend qu'un différend, pour lequel la procédure de conciliation a été ouverte, doit être tranché par le tribunal, celui-ci statue d'abord sur cette question préjudicielle. » En cas de doute sur la compétence, le protocole final du traité germano-suisse décide que les dispositions du traité seront interprétées en faveur d'une application du principe du règlement arbitral des litiges et en particulier, les parties déclarent que les contestations de frontières ordinaires ne doivent pas être considérées comme des litiges affectant l'intégrité de leur territoire. Les quatre autres traités qui instituent la conciliation à titre subsidiaire n'ont pas spécifié quel organe serait compétent pour trancher ce genre de litiges. Dietrich Schindler résout ainsi le problème : « Dans les relations entre la Suisse et ces états, c'est la cour permanente de justice internationale qui est, selon l'article 36 de son statut et conformément aux déclarations des états ayant signé la disposition facultative, appelée à connaître des différends d'ordre juridique. Or, ni une disposition du statut de la cour, ni une clause des déclarations faites par la Suisse et les trois états mentionnés ci-dessus lors de la signature de la disposition facultative, ne s'opposent à ce que l'affaire soit déférée à tout moment à la cour permanente, même lorsqu'elle est déjà pendante devant la commission de conciliation, pour que la cour tranche la question préjudicielle de savoir si le litige rentre dans l'une des catégories de différends énumérés

à l'article 36 du statut. Comme la procédure de conciliation n'a qu'un caractère subsidiaire, le fait qu'elle a déjà été ouverte ne peut conférer à une partie le droit de faire valoir devant la cour appelée à connaître de la question préjudicielle, le moyen de la litispendence[1]. »

DEUXIÈME CHAPITRE

A quel moment saisir la cour

Dans leurs traités avec l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Grèce, la Roumanie, l'Espagne, la Belgique, la Colombie, la Turquie, le Portugal et le Luxembourg, les parties contractantes s'engagent à soumettre à la procédure de conciliation les litiges qui n'auraient pu être résolus par la voie diplomatique dans un délai raisonnable. La procédure de conciliation doit elle-même être précédée chaque fois et toujours de pourparlers diplomatiques. Ceux-ci ne doivent pas être menés négligemment, mais avec une certaine bonne volonté. Cette idée qu'il ne doit pas y avoir moyen de s'arranger à l'amiable avant de recourir à la conciliation est contenue dans l'expression « ne pas pouvoir ».

Quant au délai raisonnable, il peut donner lieu à des contestations. Le Conseil fédéral a pris nettement position à cet égard : « La partie qui voudrait recourir à la conciliation en invoquant que les négociations diplomatiques se sont avérées infructueuses ou ont traîné démesurément en longueur pourrait donc se heurter à un déclinatoire d'incompétence soulevé par la partie adverse. Cette question préjudicielle serait alors vidée, le cas échéant, par voie d'arbitrage en conformité de l'article 19 du traité, lequel stipule que les contestations qui surgiraient au sujet de l'interprétation ou de l'exécution du présent traité seront, sauf convention contraire, soumises directement à l'arbitrage[2]. » Dietrich Schindler[3] condamne

[1] *op. cit.*, 1926, p. 35.
[2] Message du 28 octobre 1927, p. 7.
[3] *op. cit.*, 1926, p. 32.

cette interprétation du délai raisonnable pour des raisons d'ordre purement pratique : il ne peut être en effet l'intention des parties de vouloir faire traîner en longueur la procédure de conciliation en soumettant une question d'importance minime à une autre instance. C'est également l'avis de l'auteur de cette thèse. Le Conseil fédéral avait du reste réfuté d'avance son argumentation dans son message aux Chambres fédérales du 4 août 1919, page 195. Il souligne dans le dit message que par des retards « on risque de compromettre l'effet psychologique favorable que l'on attend du temps gagné ».

Les traités conclus avec la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Norvège et la Finlande accordent à chacune des parties la compétence de décider du moment à partir duquel la procédure de conciliation pourra être substituée aux négociations diplomatiques. Cette formule est plus heureuse que la précédente. En effet, qui est meilleur juge de la situation que les parties elles-mêmes ?

Les conventions passées avec la France, la Tchécoslovaquie et les Etats-Unis ne contiennent pas de disposition à propos du moment à partir duquel les parties peuvent s'adresser à la commission de conciliation.

Un ajournement maximum d'une année est prévu pour la procédure de conciliation dans les cas où il s'agirait d'un différend qui, aux termes de la législation intérieure de l'une des parties contractantes, relève de la compétence des tribunaux internes. La partie défenderesse peut alors s'opposer à ce qu'il soit soumis à une procédure de conciliation avant qu'un jugement définitif ait été rendu par l'autorité compétente. Cette stipulation se trouve dans les traités conclus avec la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Grèce, l'Espagne, la Finlande et la Tchécoslovaquie. Les conventions passées avec la France, la Roumanie et le Luxembourg diffèrent seulement en ce qu'elles ne fixent pas de délai ; celles que la Suisse a passées avec la Belgique et le Portugal parlent d'un délai raisonnable. Les internationalistes qui ont traité la question considèrent le sujet au point de vue des intérêts des particuliers.

Quant à la raison d'être de cette stipulation, « il n'y a pas de règle de droit plus fermement établie, dit Eagleton, que celle en

vertu de laquelle, où il y a des recours légaux institués par l'état, on doit tenter d'obtenir réparation par cette voie[1] ».

« En effet, remarque Accioly, avant que soient épuisés les recours permis par le droit interne, la responsabilité de l'état ne se trouve pas engagée, ou plutôt l'intervention diplomatique ne se justifie pas. Il est clair que ça n'exclut pas l'application des règles relatives au déni de justice que nous avons déjà indiquées.

La raison de ce principe si généralement admis est que, si l'état offre des moyens de juste réparation pour les dommages causés dans sa juridiction, il aura rempli son devoir. Et rien ne sera plus raisonnable que de la laisser rendre efficacement la justice[2]. »

Ainsi, tant que les tribunaux de l'état, jusqu'à sa plus haute juridiction, n'ont pas dit le dernier mot sur la question qui dépend de leur compétence, aucune réclamation ne devra être présentée à cet égard. Et si la question appartient à la catégorie de celles que le droit international considère encore comme dépendant exclusivement de la juridiction intérieure de l'état, les décisions de cette dernière instance nationale seront sans appel, à moins que l'on puisse démontrer qu'il y a eu déni de justice ou injustice manifeste. L'Institut de droit international, dans l'article 12 de la résolution de Lausanne (1927), s'est prononcé ainsi à cet égard : « Aucune demande de réparation ne peut être introduite de la part de l'état étranger aussi longtemps que l'individu lésé dispose de voies de recours efficaces et suffisantes pour le faire jouir du traitement qui lui est dû. Aucune demande de réparation ne peut non plus avoir lieu si l'état lésé met à la disposition de l'individu lésé une voie de procédure efficace pour obtenir le dédommagement correspondant. »

Peut-on appliquer le principe que les recours permis par un état doivent d'abord être épuisés avant de porter le cas devant une instance internationale aux traités qui ne les mentionnent pas ? Cette question ne peut obtenir qu'une réponse affirmative, d'après les auteurs internationaux.

[1] *Traité de droit international public*, par Hildebrando Accioly, Paris 1940, p. 217.
[2] *ibid.*, p. 381 et 382.

La procédure devant la commission de conciliation

1. Tous les traités de conciliation se réfèrent, pour la procédure à suivre, à la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 18 octobre 1907. Ceux que la Suisse a conclus avec la France, la Roumanie, la Belgique, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie spécifient : « en matière d'enquête, conformément aux dispositions du titre III de la dite convention. »

Tous les traités n'appliquent pas dans la même mesure les règles de la seconde conférence de la Haye.

Ceux que la Suisse a conclus avec l'Allemagne, la Hongrie, l'Autriche, l'Espagne et la Turquie déclarent simplement que, sauf convention contraire, la procédure de conciliation sera régie par la convention de 1907.

La commission réglera elle-même la procédure, en tenant compte, sauf décision contraire prise à l'unanimité, des dispositions contenues au titre III de la convention, disent les traités conclus avec la Suède, le Danemark, l'Italie, la France, la Pologne, la Norvège, la Grèce, les Pays-Bas, la Roumanie, la Belgique, la Colombie, la Finlande, le Portugal, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie.

La convention passée avec les Etats-Unis a introduit une formule différente : « La commission peut arrêter ses propres règles de procédure. A défaut de telles règles, elle suivra, autant que possible, la procédure prévue par les articles 18 à 36 inclusivement de la convention de la Haye. » Ce traité est le seul qui prévoit comme règle une procédure établie par les membres de la commission. Ce système présente le grand désavantage de donner des compétences trop étendues aux conciliateurs ; la solution adoptée par les autres traités permet à la commission d'adapter la procédure à la contestation qui lui est soumise et de faire ainsi de la conciliation une procédure aussi souple que possible, sans pour autant accorder pleins pouvoirs aux membres de la commission.

En déclarant applicable la convention de la Haye, les parties contractantes font de ses dispositions une partie intégrante du traité, ce qui a pour conséquence que les articles de la dite con-

vention continuent à être applicables aux rapports entre les parties contractantes, même si une d'elles ou toutes les deux dénonçaient la convention. Cette règle est stipulée expressément par le traité germano-suisse.

La plupart des conventions stipulent que la procédure devant la commission sera contradictoire, selon la formule de l'article 19 de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ; la même règle est applicable aux traités qui ne la stipulent pas, si la procédure de conciliation est régie par la dite convention.

2. L'attitude des parties pendant la durée de la procédure est très importante : en effet, les états peuvent empêcher, par leur mauvaise volonté, la commission de conciliation d'arriver à une solution du conflit. Souvent, au cours de la procédure, les conciliateurs doivent se rendre sur les lieux ou interroger des témoins. A cette fin, les états doivent leur prêter assistance. Quoique cette coopération des autorités semble aller de soi, la plupart des traités l'ont mentionnée expressément. Ils usent de la formule suivante : « Les parties s'engagent à user de tous les moyens dont elles disposent, d'après leur législation intérieure, pour lui permettre de procéder, sur leur territoire, à la citation et à l'audience de témoins ou d'experts, ainsi qu'à des descentes sur les lieux. »

Les traités du type franco-suisse donnent encore à la commission la faculté de demander des explications orales aux agents, conseils et experts des deux parties, ainsi qu'à toute personne qu'elle jugerait utile de faire comparaître avec l'assentiment du gouvernement.

Le traité germano-suisse va plus loin encore : il donne à la commission de conciliation, en s'en tenant aux compétences dévolues aux tribunaux locaux, la faculté de procéder, sur le territoire des parties contractantes, à la citation et à l'audience de témoins et d'experts, ainsi qu'à des descentes sur les lieux. Quant aux conventions passées avec la Pologne et la Finlande, elles se contentent d'une formule plus brève : « Les parties contractantes fourniront à la commission de conciliation toutes les informations utiles et lui faciliteront, à tous égards et dans toute la mesure du possible, l'accomplissement de sa tâche. » La Suisse s'est entendue avec l'Espagne pour accorder expressément la plus grande latitude à

la commission de conciliation en investissant cette dernière des mêmes compétences que leurs tribunaux suprêmes, dans la mesure où leur législation le leur permet.

Le traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique résout la question en peu de mots : « Les parties contractantes s'engagent à fournir à la commission tous les moyens et facilités nécessaires pour son enquête et son rapport. »

Le traité turco-suisse ne mentionne pas la question, mais elle est résolue par l'application de l'article 23 de la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1907.

Comme nous l'avons vu, les parties s'engagent à user de tous les moyens possibles pour faciliter la tâche de la commission. Ceux-ci peuvent varier de pays à pays. « En Suisse, dit le Conseil fédéral, le commissaire serait investi, pour tous les actes de la procédure probatoire, des compétences conférées au tribunal fédéral par la loi du 22 novembre 1850[1]. »

A ce propos, Dietrich Schindler[2] remarque qu'il ne serait pas impossible d'appliquer, le cas échéant, les dispositions de la procédure pénale, celle-ci devant servir à sauvegarder les intérêts publics, tâche qui peut être dévolue à la commission de conciliation, par exemple dans le cas où un crime aurait été commis sur le territoire d'une des parties contractantes.

Ce qui a été dit concerne la collaboration active des autorités avec la commission de conciliation, mais les traités ont en outre prévu une collaboration négative des parties : celles-ci s'engagent dans toutes les conventions, à l'exception de celles que la Suisse a passées avec la France et avec les Etats-Unis, à s'abstenir durant le cours de la procédure de conciliation de tout acte pouvant avoir une répercussion préjudiciable sur l'acceptation des propositions de la commission de conciliation.

3. Quels sont les pouvoirs de la commission durant la procédure ? D'après les traités conclus avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie, la commission de conciliation peut recommander

[1] Message du 28 octobre 1924, p. 9.
[2] *op. cit.*, 1926, p. 40.

des mesures provisionnelles ; les deux derniers traités ajoutent « qu'elle estimera utiles ». Les conventions d'arbitrage que la Suisse a passées avec la Belgique et le Portugal vont encore plus loin en donnant à la commission la faculté d'ordonner quelles mesures provisionnelles doivent être prises.

Ces dispositions ont leur source dans le traité Bryan. L'article 4 du traité pour le règlement pacifique des litiges conclu entre les Etats-Unis d'Amérique et la Suède le 13 octobre 1914 est ainsi conçu : « Dans le cas où la cause du différend consisterait en actes déterminés déjà effectués ou sur le point de l'être, la commission indiquera, dans le plus bref délai possible, quelles mesures conservatoires du droit de chacun devraient, selon son avis, être prises à titre provisoire et en attendant le dépôt de son rapport. »

Le comité consultatif des juristes a accompagné son avant-projet d'un rapport qui explique entre autre les mesures conservatoires : « Dès le début de l'instance, les circonstances peuvent exiger qu'il soit pris, à titre provisoire, des mesures conservatoires du droit de chacun. Il en est ainsi quand le différend naît d'un acte qui vient d'être effectué, par exemple de la saisie d'un objet, de l'invasion d'un territoire. Lorsqu'un tel acte est ainsi effectué, ou sur le point de l'être, il peut être extrêmement opportun, ou d'en effacer momentanément les conséquences, ou d'en empêcher, s'il est encore temps, l'accomplissement. »

4. Les délibérations de la commission ont toujours lieu à huis-clos, à moins que la commission, d'accord avec les parties, n'en décide autrement. Cette stipulation est inclue dans les traités que la Suisse a conclus avec la Suède, le Danemark, l'Italie, la Pologne, la Norvège, la Grèce, les Pays-Bas et la Finlande. Ceux que la Suisse a conclus avec la France, la Roumanie, la Belgique, le Portugal, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie parlent de travaux qui ne seront publics qu'en vertu d'une décision prise par la commission avec l'assentiment des parties. D'après la convention de la Haye, les délibérations ne seront jamais publiques alors que les séances ne sont rendues publiques qu'en vertu d'une décision de la commission, prise avec l'assentiment des parties.

Presque tous les traités, à l'exception de ceux que la Suisse

a conclus avec la Hongrie, l'Espagne, la Turquie et les Etats-Unis qui passent la question sous silence, stipulent que les décisions de la commission seront prises à la majorité simple des voix. Parmi ces conventions il y en a qui contiennent des prescriptions quant au quorum que la commission doit atteindre pour délibérer valablement. Tous les membres doivent avoir été dûment convoqués et le président et au moins deux autres membres doivent être présents, d'après les traités conclus avec la Suède, le Danemark, la Norvège et la Tchécoslovaquie. Pour délibérer valablement, le conseil de conciliation germano-suisse doit, en plus des prescriptions des quatre traités suscités, être composée de trois membres nommés en commun.

Les conventions passées avec la Pologne et la Finlande contiennent des dispositions très spéciales sur les cas où la commission pourra délibérer valablement : « La commission ne pourra prendre des décisions portant sur le fond du différend que si tous les membres sont présents. » Ce qui revient à dire que si elle n'est pas au complet, elle ne pourra régler que des questions de procédure.

Quant aux autres traités, ils ne contiennent aucune disposition concernant le quorum que la commission doit atteindre, comme du reste la convention de la Haye. Comment combler cette lacune ? Les traités conclus avec l'Italie, la France, la Grèce, la Roumanie, la Belgique, le Portugal et les Etats-Unis d'Amérique résolvent la question en chargeant la commission de régler elle-même sa procédure. La question du quorum sera réglée à la majorité des voix, l'unanimité n'étant requise que pour les décisions contraires à la convention de la Haye. Le problème est résolu pour le commissaire hungaro-suisse, par le fait qu'il est seul. Restent les conventions passées avec l'Autriche, l'Espagne et la Turquie. Des trois commissions de conciliation qu'elles instituent, deux se composent de trois membres. Dans ces cas-là, on peut présumer que les commissaires doivent tous être présents pour délibérer valablement. Quant au traité hispano-suisse, le problème n'est pas résolu.

5. Le rapport de la commission de conciliation poursuit deux buts : il doit éclaircir les faits pour permettre aux parties de s'arranger à l'amiable, et il est en même temps un appel à l'opinion publique. Ce dernier point de vue a fait l'objet d'intéressantes études. Hoijer

reconnaît de grands avantages à la publication immédiate du rapport : « De cette manière, dit-il, non seulement l'apaisement des exprits est assuré par la certitude de connaître la vérité grâce à la scrupuleuse impartialité des éminents enquêteurs neutres, mais l'opinion publique était aussi immédiatement juge des raisons qu'avait un état d'admettre ou non le rapport. Le poids de son autorité, si fragile et si puissante, était également une garantie supplémentaire en faveur de la justice et de la paix internationale[1]. »

Les traités de la Suisse avec la Suède et le Danemark stipulent qu'il appartiendra aux parties de décider d'un commun accord si le rapport de la commission peut être publié immédiatement. Efremoff[2] constate qu'à ce point de vue, les traités sus-mentionnés rappellent la politique d'avant la guerre de 1914 à 1918, entre autres les conventions suédo-chiliennes. Les traités suédois vont généralement beaucoup plus loin que les nôtres dans la voie de la publication. Le projet de convention adopté par la Société des nations en 1922 contenait une disposition intéressante ayant trait à la publication du rapport : « La commission pourra, à l'unanimité des voix, ordonner la publication immédiate du rapport. »

Efremoff regrette que les traités suisses n'aient pas suivi l'exemple de ce traité type, car il est certain que l'absence de cette stipulation diminue dans une grande mesure la portée et l'efficacité des traités de conciliation. Tout en reconnaissant la justesse des observations de cet auteur éminent, nous voudrions cependant émettre l'objection que les parties concluraient moins facilement des traités de conciliation, si elles savaient que l'avis de la commission sera publié même contre leur volonté. Les traités suédois stipulent en outre que le rapport doit être porté à la connaissance du secrétaire général de la Société des Nations, alors qu'aucune convention suisse ne contient cette obligation. Là encore, nous retrouvons la politique de prudente réserve de la Suisse à l'égard de la Société des Nations.

Dans les deux traités suisses que nous avons examinés plus haut, toute publication du rapport n'est cependant pas exclue.

[1] *op. cit.*, p. 93.
[2] *op. cit.*, p. 890.

Le message qui les accompagne[1] explique par un argument *a contrario* que les parties seront libres de faire du rapport de la commission l'usage qui leur conviendra à l'expiration d'un certain délai.

D'après le traité suisso-norvégien, il appartiendra aux parties de décider, d'un commun accord, si le rapport de la commission doit être publié dans le cas où les propositions qui y sont contenues n'auraient pas été acceptées par les deux parties.

Les conventions passées avec la Pologne et la Finlande donnent aux parties le droit de décider, d'un commun accord, si le rapport peut être publié avant l'expiration du délai dans lequel les dites parties doivent se prononcer sur les propositions formulées dans le rapport. Le traité polono-suisse ajoute : « ou, s'il s'agit d'un litige susceptible d'un règlement arbitral, avant que le tribunal ait statué définitivement. »

« Si les parties n'ont pas été conciliées, la commission pourra, à moins que deux commissaires nommés par les parties ne s'y opposent, ordonner, avant même que la cour de justice internationale, saisie du différend, ait statué définitivement, la publication d'un rapport où sera consigné l'avis de chacun des membres de la commission », stipulent les traités conclus avec la Belgique et le Portugal. La même idée est exprimée en des termes différents par le traité hollando-suisse. Ces conventions vont plus loin que toutes les autres dans la voie de la publication, puisque pratiquement, l'opposition d'un commissaire d'une des parties ne suffit pas pour empêcher la publication du rapport.

La convention de la Haye qui fait loi pour les autres traités, stipule que le rapport de la commission est lu en séance publique, tandis que les documents et les procès-verbaux ne sont rendus publics qu'en vertu d'une décision de la commission, prise avec l'assentiment des parties.

[1] Message du 28 octobre 1924, p. 9.

TROISIÈME PARTIE

L'arbitrage et le règlement judiciaire

PREMIÈRE DIVISION

L'extension de l'arbitrage

PREMIÈRE SECTION

Généralités

PREMIER CHAPITRE

Pourquoi le champ d'application de l'arbitrage est limité

L'arbitrage a ceci de particulier qu'il constitue une solution obligatoire des litiges internationaux. C'est pour cette raison que son champ d'application n'est pas le même que celui de la conciliation. « S'il est illimité dans la procédure de conciliation, remarque le Conseil fédéral, il est plus ou moins clos dans la procédure d'arbitrage par la distinction à établir entre ce qui est différend d'ordre juridique et ce qui ne l'est pas. La portée différente des deux procédures s'explique par le fait que la conciliation est couronnée en quelque sorte par des recommandations dépourvues de tout caractère

obligatoire pour les parties, tandis que, par définition, l'arbitrage aboutit à une sentence qui lie définitivement les états en litige. Alors que l'on peut tout soumettre à la conciliation, il est des litiges que, dans l'organisation actuelle de la communauté des états, il est plus difficile de déférer sans autre à l'arbitrage avec les conséquences qui en sont le corollaire[1].»

Le champ d'application de la conciliation est illimité, a remarqué le Conseil fédéral. C'est vrai pour tous nos traités suisses, sauf pour ceux que nous avons conclus avec la Pologne, la Roumanie et la Turquie.

Pourquoi ne veut-on pas soumettre tous les différends à l'arbitrage ? En assumant l'obligation de recourir soit à un tribunal d'arbitrage, soit à la cour permanente de justice internationale, un état donne à l'arbitre ou au juge un pouvoir dont l'exercice peut avoir un effet considérable sur sa situation future. Le caractère du conflit ne peut être prévu exactement et encore moins le jugement qui sera imposé à la partie succombante. Comme l'a remarqué très justement Descamps[2], la défiance des états à l'égard de la justice tient surtout à la crainte de se trouver, à un moment donné, engagés sur des points qu'ils ont conscience de ne pouvoir contractuellement abandonner. Politis[3] émet la même idée, à savoir que le consentement intervenant avant la naissance du litige comporte de grands aléas, car il est impossible de prévoir les circonstances au milieu desquelles le conflit se présentera à l'avenir. Le Conseil fédéral explique clairement dans son rapport[4] pourquoi les traités d'arbitrage conclus antérieurement par la Suisse contenaient des réserves importantes : « On doit remarquer tout d'abord ,dit-il, que le droit international actuel est si peu complet et si peu sûr qu'il permet encore bien moins que le droit interne de prévoir quelle sera la solution donnée à un litige. La tâche confiée aux arbitres va donc plus loin que celle d'un juge qui aurait à appliquer des normes juridiques claires et indiscutées. La recherche libre des

[1] Message du 28 octobre 1924, p. 6.
[2] *Essai sur l'organisation de l'arbitrage international (Revue de droit international*, vol. XXVIII, 1896), p. 35.
[3] *op. cit.*, 1924, p. 194.
[4] Rapport du 11 décembre 1919, p. 5.

règles de droit applicables à un litige international n'est en somme rien d'autre que la politique revêtant la forme de la jurisprudence. C'est la transformation des bases mêmes sur lesquelles repose en principe toute la procédure judiciaire. Des influences et des considérations d'ordre politique peuvent se glisser dans l'arbitrage, même si les arbitres s'efforcent d'être absolument impartiaux.» Le grand obstacle qui se dresse contre l'arbitrage, d'après Lapradelle[1], c'est celui de la souveraineté, de cette notion absolutiste, intransigeante de la souveraineté qui domine actuellement encore le droit international. Il en résulte que les états ne consentent à l'arbitrage obligatoire que dans la proportion où diminue l'importance des litiges. D'où la conséquence que le contenu de la clause, soit dans le compromis à deux, soit dans le compromis à plusieurs, ne s'étend que lentement, d'autant plus lentement qu'il s'agit d'états plus puissants et plus forts. Accioly définit ainsi la notion de souveraineté : «Quoiqu'il en soit, ce que depuis trois siècles on a entendu par souveraineté, c'est un pouvoir suprême, ou, comme le définit Le Fur, le droit de commander ou d'ordonner, de prendre une décision définitive : C'est la compétence de la compétence, comme on dit en Allemagne[2].»

Il y a deux manières de restreindre le champ d'application de l'arbitrage : en soumettant à sa décision uniquement les litiges d'ordre juridique et en insérant des réserves plus ou moins importantes dans les traités.

DEUXIÈME CHAPITRE

Les conflits d'ordre juridique et les conflits d'ordre politique

Cette distinction est fondamentale dans le système d'arbitrage actuel, car tous les traités font une séparation entre les deux catégories de litiges et les règlent de manières différentes, ou renoncent à trouver une solution pour les différends d'ordre politique, ou

[1] *Cours.* Paris 1932, 15e leçon, p. 3 et 4.
[2] *op. cit.*, tome I, p. 205 et le Fur, p. 409.

encore les renvoient à la commission de conciliation. Certains traités soumettent les conflits d'ordre juridique à la cour permanente de justice internationale, alors qu'ils soumettent les conflits d'ordre non juridique à un tribunal arbitral. D'autres conventions soumettent tous les différends de quelque nature qu'ils soient, à la cour permanente, mais prévoient que les litiges d'ordre juridique seront tranchés d'après le droit en vigueur, alors que les litiges d'ordre non juridique trouveront une solution ayant pour base l'équité.

La distinction entre les deux catégories de litiges est un sujet de polémique pour les internationalistes. La plupart des auteurs se refusent à tracer une ligne de démarcation exacte entre les différends d'ordre juridique et les différends d'ordre politique.

Ainsi Mérignhac : « Nous ferons d'abord remarquer que la distinction entre les différends politiques et juridiques sera souvent bien malaisée à établir et voilà pourquoi les auteurs se bornent en général à l'exposer, sans pouvoir, et pour cause, dire exactement où commence et où finit le différend politique[1]. »

D'après Fauchille, « il est impossible d'établir à l'avance une classification des conflits juridiques et des conflits politiques. A notre avis, remarque encore cet auteur, on ne peut que se borner à donner une définition générale des différends d'ordre politique, en disant qu'il faut entendre par là tout conflit même supposant l'examen d'une question de droit, qui met en cause l'indépendance, les intérêts vitaux ou l'honneur national des états en litige[2]. »

Hoijer regrette qu'on ne puisse faire de distinction entre les deux catégories de litiges, ceci pour des questions d'ordre pratique : « Les hommes d'état possèdent une remarquable virtuosité pour transformer les questions juridiques en problèmes politiques quand cette façon d'agir est conforme à leurs intérêts du moment. Ceci leur est d'autant plus facile qu'entre ces deux catégories de litiges enchevêtrées dans la réalité complexe des relations internationales, peu respectueuses des divisions théoriques des jurisconsultes, il

[1] *Le traité d'arbitrage franco-anglais du 14 octobre 1903 (Revue générale 1903)*, p. 803.

[2] *Traité de droit international public*, tome I, 4e partie. Paris 1926, p. 545.

n'y a aucun critère scientifique infaillible. Le problème se ramène à une question de fait, soumise à l'appréciation subjective et intéressée des états en litige. L'exemple du conflit monétaire italo-suisse est instructif à cet égard[1].» Hoijer va trop loin, à notre avis, en affirmant que les parties sont juges de savoir si un conflit est d'ordre juridique ou d'ordre politique, du moins n'est-ce pas le cas dans la plupart des traités suisses.

Le Conseil fédéral[2] a trouvé une solution pratique de la question. Il s'est refusé à donner une définition de la notion controversée : les litiges ne sont pas d'ordre juridique s'ils ne comportent aucun élément de droit ou si leur caractère juridique est d'ordre secondaire. Ainsi, le Conseil fédéral reconnaît comme Politis[3] qu'un conflit peut être en soi juridique et cependant avoir des aspects politiques. L'illustre internationaliste conclut en ces termes : «Quand on serre la difficulté de plus près, on s'aperçoit qu'il est impossible de définir les conflits d'ordre juridique : pour le faire, il faudrait commencer par préciser ce qu'est la règle de droit, en d'autres termes définir et codifier le droit international.»

Pour cette raison, la plupart de nos traités se contentent d'énumérer les cas où les parties ont l'obligation de soumettre un litige soit à la cour permanente, soit à un tribunal d'arbitrage ; c'est le système suivi par le protocole facultatif visé à l'article 36, alinéa 2, du statut. Les quatre catégories de litiges prévues par la cour permamente se trouvent dans la majorité de nos traités :

a) l'interprétation d'un traité ;

b) tout point de droit international ;

c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;

d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

La distinction entre les litiges d'ordre juridique et d'ordre non juridique joue un rôle important lorsque les traités procèdent par

[1] *op. cit.*, p. 106 et 107.
[2] Message du 28 octobre 1924, p. 3.
[3] *op. cit.*, 1927, p. 168.

définition, soit que le traité parle simplement de litiges d'ordre juridique, soit qu'il parle de litiges, de quelque nature qu'ils soient, dans lesquels les parties se contesteraient réciproquement un droit. Il en est ainsi dans les conventions d'arbitrage de Locarno. « Ce système est défectueux, remarque Politis, parce qu'il ne permet pas de bien déterminer les conflits qu'on entend exclure de l'obligation[1]. »

La formule locarnienne a, d'après ses auteurs, une portée un peu plus étendue que l'énumération de l'article 36 du statut. Certains auteurs relèvent que, dans ce système, le caractère du conflit ne dépend plus tant de son objet, que de la manière dont les parties elles-mêmes l'envisagent, dans la façon dont elles le formulent devant le tribunal. M. Henri A. Rolin[2] en particulier remarque que la question de la compétence est déterminée avant tout dans un cas donné par le libellé de la demande.

TROISIÈME CHAPITRE

Les réserves

Une autre manière de limiter l'obligation, consiste à insérer des réserves dans les traités. Politis juge sévèrement cette restriction de compétence : « Incapables d'accepter l'obligation sincèrement, les états accompagnent leur engagement de réserves qui le privent de toute valeur. Vagues en elles-mêmes, les réserves touchant l'indépendance, les intérêts vitaux, l'honneur national n'ont dans un traité mondial, aucune signification, d'autant plus que les contractants conservent la liberté de les apprécier selon leurs convenances. L'obligation cesse d'être sérieuse, parce qu'elle devient potestative[3]. »

Le Conseil fédéral émet une opinion analogue à celle de Politis : « Interprétées strictement, des clauses de ce genre, auxquelles sont

[1] *op. cit.*, 1927, p. 167.
[2] *L'arbitrage et le comité de sécurité de la S. D. N.* (*Revue de droit international et de législation comparée*, vol. VIII, 1927), p. 583 et suiv.
[3] *op. cit.*, 1924, p. 211.

parfois jointes des réserves concernant la constitution de chacune des parties, ou les droits d'états tiers, ne pourraient pas restreindre sérieusement le champ d'application de l'arbitrage. Mais l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux sont, dans le domaine international, des notions si imprécises et si faciles à interpréter extensivement qu'un état peut les invoquer pour ainsi dire dans tous les cas où il s'agit d'un litige ayant quelque importance. Cela est d'autant plus regrettable que la plupart des conventions d'arbitrage laissent à chacune des parties le soin de résoudre elle-même, en toute liberté, la question de savoir si la clause en question est applicable. C'est la porte ouverte à l'arbitraire et de tels traités ne créent pas d'obligation véritable d'accepter l'arbitrage. Ils se bornent, en réalité, à poser un principe dont l'observation est, dans chaque cas, laissée à la conscience de l'état contre lequel la convention est invoquée[1].»

La Suisse a réussi à diminuer dans une large mesure l'importance des réserves dans les traités qu'elle a conclus, d'une part, en supprimant si possible les clauses vagues de l'honneur et de l'indépendance, d'autre part, en confiant presque dans toutes les conventions, l'interprétation des réserves à un organe indépendant des parties, en général au tribunal chargé de statuer sur le fond de l'affaire. La solution adoptée par la Suisse est également celle que préconise Politis : « Comme tout tribunal, ils (les arbitres) sont juges de leur compétence. Si l'une des parties, repoussant une réclamation de son adversaire, soutient qu'elle ne rentre pas dans les prévisions du compromis et doit dès lors être exclue de l'examen des arbitres, ceux-ci ont le droit d'apprécier le bien-fondé de cette exception en interprétant le compromis, et, s'ils la rejettent, de statuer sur la réclamation contestée. Cette règle est aujourd'hui hors de doute[2].»

Chaque état ayant ses préférences pour telle ou telle réserve, celles-ci feront l'objet d'un examen spécial à propos des différents traités.

[1] Rapport du 11 décembre 1919, p. 4.
[2] *op. cit.*, 1924, p. 78.

DEUXIÈME SECTION

L'extension de l'arbitrage dans les traités suisses

Nous gardons ici la même classification que dans la partie qui concerne la conciliation. Cette division présente l'avantage de pouvoir, en premier lieu, étudier spécialement le traité germano-suisse, qui a servi de base aux autres conventions. Nous intervertirons le second et le troisième type de traité, afin de décrire une courbe ascendante, ceux du second type ayant donné la plus grande extension à l'arbitrage.

PREMIER CHAPITRE

Les traités du type germano-suisse

Du premier type de traités, le seul qui présente un intérêt quant à l'extension de l'arbitrage obligatoire est le traité germano-suisse, les autres conventions se bornant à instituer la conciliation.

1. La convention d'arbitrage conclue avec le Reich allemand le 3 décembre 1921 soumet à l'arbitrage obligatoire les différends d'ordre juridique qu'énumère l'article 36, alinéa 2 du statut, et charge le tribunal arbitral de statuer sur sa propre compétence. Cependant, si dans un différend appartenant à l'une des catégories de différends d'ordre juridique, une partie excipe du fait qu'il s'agit d'une affaire qui affecte son indépendance, l'intégrité de son territoire ou d'autres intérêts vitaux d'une importance extrême, et

si la partie adverse reconnaît le bien-fondé de l'exception, le litige n'est pas soumis à l'arbitrage, mais à la procédure de conciliation.

On considère donc que les différends ayant pour objet un des cas de la liste, peuvent, dans certaines conditions, revêtir un caractère politique qui les rend impropres à la solution judiciaire. La solution adoptée est ainsi différente de celle du statut. La réserve ne pourra toutefois déployer ses effets que si le tribunal arbitral la reconnaît applicable, à la majorité simple des voix. C'est ce qui la distingue des anciens traités où les réserves vagues en arrivaient à supprimer pratiquement l'obligation, parce qu'elles étaient laissées à l'appréciation discrétionnaire du pays qui les invoquait.

2. Le traité germano-suisse prévoit un second cas où un litige tombant sous l'article 36, alinéa 2, du statut, est soustrait au tribunal arbitral, si une partie, sans invoquer son indépendance, l'intégrité de son territoire ou d'autres intérêts vitaux d'une importance extrême, excipe du fait que la contestation revêt un caractère avant tout politique et ne se prête pas, pour ce motif, à une sentence reposant sur des principes exclusivement juridiques. Cependant, le tribunal ne peut reconnaître cette exception comme fondée qu'à l'unanimité des voix ou contre une seule voix dissidente.

Dietrich Schindler[1] estime que la valeur pratique de cette réserve n'est pas grande, car il est très probable qu'un état ne fera jamais valoir cette exception s'il peut en invoquer d'autres qui peuvent être reconnues comme fondées à la simple majorité des voix.

Eugène Borel reproche à cette réserve de constituer un empiètement du domaine politique sur le domaine juridique. « Ici, relève l'auteur en question, le traité paraît admettre que le caractère politique d'un conflit, caractère qui peut naître de circonstances tout à fait étrangères au droit, telles l'effervescence de l'opinion publique, etc., peut créer obstacle à l'application du droit en tant que le tribunal serait amené, par la force des choses, à se laisser guider par d'autres considérations que celles qui rentrent dans cette application[2]. »

[1] *op. cit.*, 1928, p. 296.

[2] *Les problèmes actuels dans le domaine du développement de la justice internationale. Société suisse de droit international public,* publication No 22.)

Au contraire, Dietrich Schindler considère le système inauguré par le traité germano-suisse comme un des meilleurs que l'on puisse établir : « Ces réserves, dit-il, donnent à la juridiction internationale la souplesse nécessaire. Elles tiennent compte du fait qu'un différend *prima facie* juridique peut revêtir un caractère politique en raison des conséquences qu'un jugement selon le droit peut comporter pour une partie[1]. »

L'alinéa 5 de l'article 4 prévoit un arrangement qui permet d'aboutir à tout prix à un résultat : « Une partie, qui ne reconnaît pas comme fondée une des exceptions soulevées par la partie adverse, peut néanmoins, sans recourir préalablement à l'arbitrage, consentir à l'ouverture de la procédure de conciliation. Elle peut cependant formuler la réserve que si la proposition de conciliation n'est pas acceptée par les deux parties, le tribunal sera appelé à statuer lui-même sur l'exception et, le cas échéant, sur le fond du litige. »

L'article 4 du traité du 3 décembre 1921 a été supprimé par protocole du 28 août 1928. Dietrich Schindler[2] regrette cette modification qui a rapproché, quant à la compétence, le système du traité de celui de l'article 36 du statut de la cour permanente de justice internationale, alors que le Conseil fédéral approuve vivement la nouvelle formule et critique les anciennes réserves : « Encore que toutes les précautions aient été prises pour qu'elles ne puissent pas être invoquées, dit-il, ces réserves n'impliquent pas moins, dans l'ensemble, une restriction importante du principe de l'arbitrage obligatoire[3], » et, plus loin : « Grâce au protocole signé le 29 août dernier, le traité germano-suisse du 3 décembre 1921 se trouvera amélioré dans une mesure considérable ; il comptera, lui aussi, au nombre des traités les plus satisfaisants qu'il nous ait été donné de conclure à ce jour avec des états étrangers. Le résultat obtenu sera d'autant plus heureux que ce nouvel accord dans le domaine du règlement pacifique des différends internationaux viendra consolider encore la base des relations d'amitié et de confiance que la Suisse se félicite d'entretenir avec le grand pays voisin. »

Ni Dietrich Schindler, ni le Conseil fédéral n'ont tort : Le premier

[1] *op. cit.*, 1928, p. 297.
[2] *op. cit.*, 1928, p. 298.
[3] Message du 14 décembre 1928, p. 2 et 5.

veut une juridiction libre de toute contrainte et non pas attachée à des règles strictes comme le tribunal interne, ce qui pourrait avoir pour conséquence qu'une des parties refuserait peut-être d'exécuter sa sentence ; il vaudrait mieux que le cas soit déféré à la commission de conciliation, conformément aux clauses du traité ; Thomas Barclay raisonne sagement lorsqu'il dit : « Les traités entre nations, malheureusement, ne sont pas exactement dans la même situation que les contrats entre personnes privées. La meilleure sanction qu'ils ont est le sens de l'honneur et de la justice des parties contractantes et on peut soutenir qu'il vaudra toujours mieux permettre à un état d'échapper aux temes d'un traité au moyen des stipulations qu'il renferme, plutôt qu'en les violant[1]. »

Le Conseil fédéral, par contre, est heureux que le Reich allemand ait témoigné à la Suisse assez de confiance pour supprimer les réserves qui diminuaient objectivement la portée du traité germano-suisse, alors que notre puissant voisin avait antérieurement manifesté tant de répugnance à consentir à l'extension des limites de l'arbitrage.

3. Deux autres réserves, d'une portée minime, se trouvent inclues dans le protocole final du traité germano-suisse.

Au chiffre 2, les parties contractantes déclarent que le traité s'applique également aux différends ayant leur origine dans des faits antérieurs à sa conclusion. Cependant, eu égard à leur portée politique générale, exception sera faite pour les litiges qui se trouveraient en rapport direct avec des événements de la guerre mondiale. Cette stipulation s'explique par le fait que le traité germano-suisse est le premier de son genre qui ait été conclu immédiatement après la dernière guerre, d'où la crainte de l'Allemagne que la Suisse ne soulève des questions en rapport avec les événements récents ayant trait à la guerre.

Au chiffre 4 du protocole, les parties déclarent que les contestations entre l'Allemagne et un état tiers, auxquelles la Suisse pourrait être intéressée en sa qualité de membre de la Société des Nations, ne peuvent être considérées comme des litiges entre les parties contractantes au sens du présent traité.

[1] *Arbitrage et relations internationales après la paix.* Paris 1918, p. 88 et 89.

D'après Dietrich Schindler[1], cette réserve doit être considérée comme sous-entendue dans tous les traités entre un membre de la Société des Nations et un état non membre de la société. A la teneur de l'article 20 du pacte, les membres de la société s'engagent solennellement à ne pas contracter des engagements incompatibles avec ses termes. L'article 21 stipule en outre que les traités d'arbitrage ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du pacte. C'est clair que la Suisse ne rompait aucun engagement en concluant un traité avec le Reich allemand, mais le Conseil fédéral[2] a attaché un grand prix à l'insertion de cette stipulation qui exclut toute collision entre les obligations découlant du pacte et celles du traité d'arbitrage, le pacte prévoyant l'intervention de la Société des Nations, sous certaines conditions, même lorsqu'il s'agit de conflits entre états membres et états non membres.

4. A la teneur de l'article premier, alinéa 2 du traité, les litiges, pour la solution desquels une procédure spéciale a été prescrite par d'autres conventions en vigueur entre les parties contractantes, seront réglés conformément aux dispositions de ces conventions. C'est la règle de la *lex specialis* qui déroge à la *lex generalis*. Dietrich Schindler soulève une question assez délicate : « Cette stipulation s'applique-t-elle également dans le cas où le nouveau traité établit des obligations plus strictes que les anciennes conventions ?[3] » L'auteur ne le croit pas, mais s'abstient de donner une réponse générale.

Le traité germano-suisse prévoit en outre que pour les questions qui, aux termes de la législation nationale de la partie contre laquelle une demande est formulée, relèvent de la compétence d'autorités judiciaires, tribunaux administratifs y compris, la partie défenderesse peut exiger, d'une part, que le litige ne soit soumis à la sentence arbitrale qu'après qu'une décision définitive ait été rendue par les autorités judiciaires et, d'autre part, que le tribunal soit saisi dans les six mois au plus tard à compter de cette décision. Il en sera autrement s'il s'agit d'un cas de déni de justice ou si les instances de recours prévues par la loi ont été saisies.

[1] *op. cit.*, 1928, p. 307.
[2] Message du 2 février 1922, p. 9.
[3] *op. cit.*, 1928, p. 305 et 306.

Cette clause n'a pas besoin de commentaire, ayant déjà fait l'objet d'une étude approfondie dans la partie de ce travail qui traite de la conciliation. Elle peut être considérée comme sous-entendue là où elle n'est pas stipulée expressément, comme nous l'avons vu plus haut.

DEUXIÈME CHAPITRE

Les traités du troisième type

Les traités conclus avec le Brésil, l'Argentine et le Japon sont tous les trois simples, mais ils marquent, au point de vue de l'obligation, un recul sur les autres conventions d'arbitrage. En effet, les réserves inclues dans ces trois traités en arrivent à supprimer pratiquement l'obligation de recourir soit à un tribunal arbitral, soit à la cour permanente de justice internationale, parce qu'elles sont laissées à l'appréciation discrétionnaire du pays qui les invoque, comme dans les traités du type de 1903.

Les deux états sud-américains ont consenti à ce que l'obligation embrasse tous les différends, de quelque nature qu'ils soient, qui s'élèveraient entre les parties contractantes, mais ils ont tous deux attaché un grand prix à l'insertion de la réserve des principes constitutionnels. Il n'y a pas d'arbitrage, d'après le premier de ces traités ou bien l'arbitrage peut être décliné d'après le second, si le litige porte sur des questions qui affectent des principes constitutionnels de l'un ou de l'autre des états contractants. D'après Dietrich Schindler[1], cette réserve est difficile à interpréter. Doit-elle embrasser n'importe quel article constitutionnel, ou seulement les plus importants, qui sont à la base de la constitution ? Cet auteur laisse la question en suspens.

Cette réserve s'explique par des raisons spéciales à certains régimes constitutionnels. Là où les tribunaux nationaux ont la compétence de ne pas appliquer les lois, décrets et traités contraires

[1] *op. cit.*, 1938, p. 92.

à la constitution du pays, il serait impossible d'exécuter telle ou telle sentence d'un tribunal international qui serait contraire à la constitution. Si elle est explicable, cette réserve n'en est pas moins dangereuse dans le domaine des relations internationales, car elle consacre le principe de l'inégalité en ce qui concerne les états ayant des constitutions différentes. En outre, elle introduit l'idée qu'une loi interne peut déroger aux principes internationaux et renverse ainsi l'ordre naturel entre le droit international et le droit national.

Le Conseil fédéral n'a pas toujours attaché à cette clause la même valeur. Dans le message qu'il adressait aux chambres fédérales le 19 décembre 1904, il exposait, à propos du projet de convention d'arbitrage soumis en 1883 par la Suisse aux Etats-Unis d'Amérique, « qu'il n'était pas prudent de conclure un traité d'arbitrage avec une portée aussi large et permettant de soumettre des questions d'ordre constitutionnel à la décision d'une juridiction arbitrale. » En 1924[1], le Conseil fédéral avait été amené à reviser son premier jugement, et c'est d'ailleurs déjà dans son rapport de 1919 qu'il avait pris nettement pied contre la réserve des principes constitutionnels, en tirant argument de ce que la distinction à établir entre la constitution et la loi ordinaire n'est pas un véritable critère en droit international.

Le traité conclu entre la Suisse et le Brésil fait une seconde exception : « Les questions qui ont déjà fait l'objet d'accords définitifs entre les deux parties ne peuvent donner lieu à recours à la cour permanente de justice internationale, à moins que le différend ne porte sur l'interprétation ou l'exécution de ces mêmes accords. »

Cette clause est d'origine purement américaine ; on la rencontre déjà à l'article 4 du projet de traité d'arbitrage voté par la conférence internationale américaine de Washington de 1890.

Dietrich Schindler[2] remarque à propos de l'exception de la chose jugée qu'un juge qui doit fonder sa sentence sur le droit international ne peut soulever des questions qui ont été réglées définitivement, mais que cette exception peut signifier une forte restriction de compétence pour l'enquêteur ou le conciliateur,

[1] Message du 28 octobre 1924, p. 4.
[2] *op. cit.*, 1938, p. 91.

Pratiquement, cette clause n'a pas une grande valeur, de l'avis du Conseil fédéral. Il s'exprime ainsi : « Il serait difficile d'imaginer à la suite de quelles circonstances l'un des deux pays pourrait, de bonne foi, essayer de remettre en question, contre le gré de l'autre, la validité d'un accord définitif. Une clause comme celle-ci pourrait avoir une réelle valeur pratique dans le cas, par exemple, où, de deux états ayant été en guerre, le vaincu tenterait d'obtenir la revision du traité de paix que lui aurait imposé le vainqueur[1]. »

La convention sino-suisse est une fidèle copie des conventions de 1903 en ce qui concerne l'extension de l'arbitrage. La compétence de la cour permanente ne s'étend qu'aux litiges d'ordre juridique et chacune des parties demeure libre de soustraire à un règlement judiciaire tout litige qui, à son avis, mettrait en cause ses intérêts vitaux, son indépendance ou son honneur ou toucherait aux intérêts de tierces puissances. Ces réserves supprimeraient toute la portée pratique du traité sino-suisse, si des conflits de ce genre n'étaient pas peu probables entre des états situés aux deux extrémités du globe.

TROISIÈME CHAPITRE

Les traités du second type

Si nous examinons les traités du second type, quant à leur champ d'application, nous pouvons les classer en deux grandes catégories : ceux qui soumettent à l'arbitrage les conflits d'ordre juridique et ceux qui lui soumettent tous les litiges, de quelque nature qu'ils soient.

Premier sous-chapitre. *Les traités qui soumettent à l'arbitrage les conflits d'ordre juridique.*

Un de ceux-ci détermine l'étendue de l'arbitrage en utilisant l'énumération de l'article 36 du statut, c'est le traité hungaro-suisse ; un autre fait usage de l'énumération seulement à titre d'exemple,

[1] Même message, p. 7.

en soumettant à l'arbitrage les différends survenus au sujet d'une question juridique et notamment les différends ayant pour objet les quatre catégories de litiges de l'article 36, alinéa 2. C'est la formule locarnienne. Le traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique constitue le troisième point.

1. Le traité hungaro-suisse se rapproche sensiblement du traité germano-suisse ; il embrasse un champ plus vaste de litiges que le traité du 3 décembre 1921, car il n'a repris que la réserve des différends se trouvant dans un rapport direct avec les événements de la guerre mondiale.

2. Le traité turco-suisse a repris la formule locarnienne, comme nous l'avons déjà vu. Il soumet à un règlement obligatoire les différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit.

Ce traité contient des réserves d'une portée exceptionnelle : celle des faits postérieurs et deux autres que nous allons étudier ci-après.

« Les dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas, dit-il, aux différends, qui, de l'avis de l'une des parties, relèveraient, d'après les principes du droit international, exclusivement de sa souveraineté ou rentreraient, d'après les traités en vigueur entre elles, dans sa compétence exclusive. Toutefois, l'autre partie pourra, si elle est d'un avis opposé, faire décider préalablement par la cour permanente de justice internationale si le différend est de la compétence de celle-ci, telle qu'elle résulte du présent traité. »

La notion de la souveraineté étant si vague et si facile à interpréter extensivement, il était indispensable d'en rendre juge un organe neutre. C'est en cela que ce traité manifeste un progrès sur ceux de 1903.

Quant à la compétence exclusive, cette réserve a sans doute été inspirée par l'article 15, alinéa 8 du pacte. Toutefois, le traité turco-suisse restreint le domaine réservé aux questions dont l'état est seul juge d'après les traités entre les parties, et non d'après le droit international, comme doctrine.

Politis[1] entend par domaine réservé le domaine des activités qui sont réservées à la compétence exclusive de chaque état par le fait qu'elles ne sont pas encore réglées par le droit international.

« Ainsi conçu, dit le rapport de Borel et de Politis[2], le domaine réservé est celui où le droit n'a pas encore pénétré ». Plus loin les deux internationalistes se demandent s'il n'y a pas en outre un domaine réservé aux états, non par simple défaut, insuffisance ou omission, mais par la volonté, si ce n'est même par des prescriptions expresses du droit international. Ils répondent à cette question par l'affirmative : le domaine réservé est celui des questions que le droit international laisse à la compétence exclusive de chaque état, c'est donc un domaine dont le droit international reconnaît l'existence.

Les dispositions du traité turco-suisse ne s'appliquent pas, lorsqu'un conflit rentre, d'après les conventions en vigueur contre elles, dans la compétence exclusive d'une des parties. « En vigueur » se rapporte-t-il au moment de la conclusion du traité d'arbitrage turco-suisse ou bien au moment où un conflit éclaterait entre les parties ? Le rapport susmentionné semble donner la préférence à la première solution : « D'autre part et précisément parce qu'il est conditionné par le droit international, allèguent les deux internationalistes, le domaine réservé ne saurait être considéré comme immuable. Bien au contraire, il sera mécessairenent affecté par le développement du droit international et notamment par le nombre croissant des conventions par lesquelles, sous la pression d'intérêts solidaires, les puissances assument des liens juridiques dans des matières qui passent ainsi du domaine réservé dans celui que Politis appelle le domaine de la liberté limitée ». Ainsi, le rapport ne semble pas admettre la possibilité d'un élargissement du domaine réservé, mais au contraire un rétrécissement par le développement du droit international. Par conséquent, dans le traité turco-suisse, les parties n'auront pas la possibilité de faire rentrer dans le domaine réservé,

[1] *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux. (Extrait du Recueil des Cours de l'Académie de droit international,* Paris 1926), p. 42 et suivantes.

[2] *Rapport de la quinzième Commission,* présenté par MM. Borel et Politis à l'Institut de Droit international. Bruxelles, 1927. p. 79 et suivantes.

au moyen de conventions postérieures, des questions qui n'en faisaient pas partie au moment de la conclusion du traité d'arbitrage.

3. Dans le traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, les parties s'engagent à soumettre à l'arbitrage tout différend qui se serait élevé ou s'élèverait entre elles sur une prétention de nature juridique.

Quant aux réserves, elles ont ici une portée très grande, comme dans le traité sino-suisse. Elles restreignent dans une large mesure le champ d'application de l'arbitrage, car les parties peuvent les invoquer arbitrairement, et ainsi soustraire un conflit à l'arbitrage, alors que peut-être une instance neutre n'aurait pas jugé bon de soustraire le différend à la sentence du juge. Les exceptions énumérées dans le traité que nous étudions constituent typiquement un empiètement du domaine politique sur le domaine du droit.

Pourquoi le Conseil fédéral a-t-il accepté de conclure un traité qui, au fond, n'est pas obligatoire pour les parties, vu l'importance des réserves ? Il nous donne lui-même une réponse à cette question dans son message du 15 juin 1931, page 2 : « Le traité diffère sensiblement du type le plus courant des traités de règlement pacifique conclus par la Confédération ces dernières années. Il n'en pouvait être autrement, les Etats-Unis d'Amérique n'étant pas en mesure, pour des raisons aisées à comprendre, d'assurer en cette matière des engagements dépassant ceux que renferme le traité avec la France du 6 février 1928. L'accord conclu par nous représente à cet égard un maximum. »

A la teneur de l'article VI du traité conclu avec les Etats-Unis, ne pourront être soumises à l'arbitrage les prétentions d'ordre juridique dont l'objet :

a) « relève de la compétence exclusive de l'une ou l'autre des parties contractantes ».

Ici, contrairement au traité turco-suisse, il ne s'agit pas du domaine réservé dont le droit international reconnaît l'existence, mais du domaine des activités qui sont réservées à la competence exclusive de chaque état par le fait qu'elles ne sont pas encore réglées par le droit international. Le Conseil fédéral déclare à propos

de cette réserve : « Il est conforme aux principes à la base de l'organisation juridique de la communauté internationale qu'un état n'a pas à répondre, devant des arbitres ou des juges, d'actes qu'il a accomplis dans les limites de sa souveraineté sans manquer en quoi que ce soit à ses engagements internationaux[1]. »

b) « affecte les intérêts d'états tiers » ;

De tous les traités d'arbitrage conclus par la Suisse après la guerre de 1914, le traité conclu avec les Etats-Unis est le seul, à côté de la convention sino-suisse, à inclure la réserve des états tiers. Bien au contraire, deux traités, ceux que la Confédération a conclus avec l'Allemagne et le Luxembourg, spécifient que le traité ne cesse pas d'être applicable si des états tiers sont intéressés à un litige. La convention germano-suisse va même plus loin. Elle demande aux parties de s'efforcer, le cas échéant, d'amener les états à se joindre à la procédure de conciliation ou d'arbitrage. Le Conseil fédéral pense que l'application de cette réserve sera très limitée : « Elle n'est toutefois guère susceptible d'application, dit-il, qu'à l'occasion de différends d'un caractère politique accentué, et des différends de cet ordre seront sans doute assez rares, s'il en surgit jamais dans nos rapports avec les Etats-Unis[2]. »

c) « dépend du maintien ou touche au maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis d'Amérique dans les affaires américaines, communément connue sous le nom de doctrine de Monroe » ;

Le mot de doctrine de Monroe fut donné à certains principes proclamés par James Monroe, cinquième président de la République des Etats-Unis, dans le message adressé au congrès de son pays le 2 décembre 1823. Elle consiste essentiellement, au moins en son sens primitif, dans les trois propositions suivantes :

1. Le continent américain ne peut être à l'avenir un objet de colonisation pour aucune puissance européenne ;

2. Toute intervention européenne est inadmissible dans les affaires intérieures ou extérieures de l'un des pays américains ;

[1] Message du 15 juin 1931, p. 5.
[2] *ibidem*

3. Les Etats-Unis d'Amérique n'interviendront dans les affaires d'aucun pays européen[1]. Ainsi comprise, la réserve semble être sans portée pour un pays comme la Suisse, qui n'a aucune ambition territoriale ; c'est ce que remarque aussi le Conseil fédéral[2]. Par contre Dietrich Schindler[3] déplore l'insertion de la doctrine de Monroe dans les traités d'arbitrage, parce que, dit-il, elle n'a jamais été définie d'une manière générale et peut, par conséquent, être invoquée arbitrairement par les Etats-Unis.

d) « dépend de l'observation ou touche à l'observation des engagements assumés par la Suisse en conformité du pacte de la Société des Nations ».

Cette dernière réserve est la contre-partie de la précédente, qui est tout en faveur des Etats-Unis. « Il paraissait juste, dit le Conseil fédéral, pour des raisons d'équilibre, de formuler une réserve dont l'autre partie contractante ait l'entier bénéfice. On a ainsi établi un certain parallélisme entre la doctrine de Monroe et les engagements résultants du pacte de la Société des Nations[4]. »

Deuxième sous-chapitre. *Les traités qui soumettent à l'arbitrage tous les différends, de quelque nature qu'ils soient.*

Au premier abord, les traités que la Suisse a conclus avec la Belgique, le Portugal et la Tchécoslovaquie ne semblent pas tomber sous ce titre. Les deux premiers stipulent que tous les litiges ayant pour objet un droit, de quelque nature qu'il soit, allégué par une des parties contractantes et contesté par l'autre seront soumis pour jugement à la cour permanente de justice internationale, alors que le dernier reprend textuellement la formule de la convention turco-suisse. Mais, en réalité, ces traités embrassent tous les différends, puisque plus loin, ils stipulent que tous les litiges autres que ceux visés à l'article premier seront soumis pour décision à un tribunal arbitral.

[1] Accioly, *op. cit.*, p. 299 et 300.
[2] Message du 15 juin 1931, p. 5.
[3] *op. cit.*, 1938, p. 89.
[4] Même message du 15 juin 1931, p. 5.

Parmi les conventions qui embrassent tous les litiges, on peut encore distinguer entre celles qui contiennent des réserves et celles qui sont inconditionnelles.

I. Les traités qui contiennent des réserves.

Il est intéressant de constater avec Dietrich Schindler[1] que ces réserves ont toujours trait à des différends relatifs à certains objets, et jamais à des conflits ayant un certain caractère indépendant de l'objet. On n'y retrouve plus les anciennes réserves de 1903. Les exceptions sont plus précises et d'une portée beaucoup moins grande.

Le traité polono-suisse excepte de son champ d'application les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des états. Cette réserve est insérée dans presque tous les traités conclus par la Pologne.

La Roumanie a attaché un grand prix à soustraire de l'application du traité tout litige qui toucherait directement ou indirectement à des questions en rapport avec l'intégrité territoriale ou les frontières actuelles des parties contractantes. Cette réserve, qui est également inclue dans le traité roumano-français, pourrait avoir une portée immense, si la Suisse avait des frontières communes avec la Roumanie, mais notre situation géographique et notre politique d'état neutre, incompatible avec les idées d'expansion territoriale et de colonisation, fait supposer que cette réserve ne sera jamais invoquée par l'une des parties contractantes.

II. Les traités qui ne contiennent pas de réserves.

Ce sont ceux que la Suisse a conclus avec l'Italie, la France, la Grèce, l'Espagne, la Colombie, la Belgique, la Finlande, le Portugal, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie.

La convention italo-suisse du 20 septembre 1924 fut la première de ce type dans le domaine international. Ses dispositions ont été reproduites à maintes reprises, spécialement par la Suisse. Elle consacre le principe du règlement judiciaire obligatoire et incon-

[1] *Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la Société des Nations. Recueil des Cours* 1928. *Académie de droit international, La Haye.* Paris, Hachette 1929 (Tome 25), 1928, p. 300.

ditionnel. Son article premier, qui fait, comme le préambule, expressément état des relations d'amitié et de confiance qui unissent les deux pays, prévoit que tous les différends, quels qu'ils soient, qui s'élèveraient entre les états contractants et n'auraient pu être résolus par voie de négociations directes, seront soumis à la demande d'une seule des parties contractantes, à une procédure de conciliation, et, en cas d'échec de celle-ci, à une procédure judiciaire.

Le règlement judiciaire des litiges est ainsi organisé sur une base plus large encore que dans le système instauré par l'article 36 du statut de la cour de justice. Il n'est plus fait de distinction entre les différends d'ordre juridique et ceux d'un autre ordre ; le recours au juge n'est plus subordonné à aucune condition tirée de la nature du différend.

Devient justiciable tout litige qui n'a pu être aplani, ni au cours des négociations diplomatiques, ni par voie de conciliation. Tel est le principe fondamental dont s'inspire le traité. Il apporte une innovation profonde dans le domaine de l'arbitrage international. C'est la première fois que se trouve consacré par traité le principe du règlement judiciaire obligatoire, général et inconditionnel. Il a dépassé son prédécesseur, le traité hungaro-suisse, car il donne au principe de l'arbitrage obligatoire la plus large application qu'il soit possible de concevoir. Un accord de cette envergure est d'autant plus significatif qu'il intervient entre deux états voisins qui, en raison même de leur situation géographique et de leurs étroites relations de voisinage, peuvent être placés en présence de questions spéciales d'une solution aussi malaisée que difficile[1].

La perfection du traité italo-suisse a été relevée par plusieurs internationalistes connus. Ainsi, Guido Diena[2] affirme qu'il marque une étape des plus importantes dans la voie radieuse du progrès des procédures internationales destinées à garantir la paix et la justice entre les nations. Un peu plus loin, il arrive à la conclusion qu'une guerre entre les deux états sera juridiquement impossible, et que chacun d'eux aura le moyen d'obtenir une protection judiciaire lorsqu'il estimera que le droit ou la raison est de son côté.

[1] Message du 28 octobre 1924, p. 2 et 5.

[2] *Le traité de conciliation et de règlement judiciaire entre l'Italie et la Suisse.* (*Revue de droit international et de législation comparée*, vol. VI, 1925), p. 1.

A. Hammarskjold dit en l'année 1938 à propos des traités italo-suisse et franco-suisse : « Il serait prématuré de les signaler dès à présent comme des exemples auxquels il serait opportun que les états veuillent se conformer[1] », et il termine ainsi : « Peut-être l'Institut pourrait-il se borner à recommander l'acceptation de la juridiction internationale obligatoire au moins dans les limites indiquées par l'article 36 du statut de la cour permanente de justice internationale. » Donc, peu de temps avant la guerre de 1939, l'ancien greffier et juge à la cour estimait que les états n'étaient pas mûrs pour l'arbitrage tel qu'il a été appliqué en 1924 par la Suisse et l'Italie. Sa situation exceptionnelle de pays neutre par vocation a permis à la Suisse de conclure ces traités, qui sont des actes de confiance mutuelle, avec des pays voisins, par conséquent dans des conditions qui laissent prévoir que les traités pourraient, le cas échéant, être appliqués à des différends d'une importance extrême pour les parties contractantes.

QUATRIÈME CHAPITRE

L'objet du litige dans l'affaire des zones franches

Dans l'affaire des zones, l'argument principal invoqué par la France contre l'arbitrage consistait à dire qu'il n'appartient pas à des arbitres de se prononcer contre la loi française qui a décidé de porter le cordon douanier à la frontière politique des zones : la loi intérieure d'un état est du ressort de sa souveraineté et il n'est pas de la dignité de la France de la laisser juger par des arbitres. Le projet de compromis du 22 janvier 1924 tentait, à ce propos, d'assimiler le referendum suisse à la loi française du 16 février 1923, tous deux actes de souveraineté intérieure. La France soulevait donc une exception : celle de la souveraineté. Nous allons examiner la valeur de l'argument invoqué par notre puissant voisin.

Henri Trémaud, citoyen français, reconnaît que la loi française

[1] *op. cit.*, p. 163.

et le referendum suisse sont de nature essentiellement différentes : « L'une est la solution nationale donnée hâtivement à un problème international, l'autre est l'étape d'une procédure qui se déroule librement dans les limites d'un droit public interne. L'une est contraire au droit des gens, l'autre lui est étrangère[1]. » De son côté, le Conseil fédéral s'est refusé, à bon droit, à accepter l'interprétation française sur le parallélisme entre deux actes si différents : « Le Conseil fédéral, dit-il dans sa note du 14 février 1924, ne saurait se rallier à la thèse d'après laquelle un état aurait le droit de se libérer de ses engagements internationaux en leur opposant des actes déjà accomplis dans l'exercice de sa souveraineté intérieure, Cette thèse, si elle est poussée dans ses conséquences extrêmes, ébranlerait les fondements du droit international. On ne concevrait même plus que la France ait besoin, dans l'espèce, d'invoquer en sa faveur le sens qu'elle donne à l'article 435 du traité de Versailles, si elle devait pouvoir tirer de sa seule souveraineté le droit de faire disparaître le régime contractuel des zones. »

Par le compromis du 30 octobre 1924, la Suisse et la France convenaient de demander à la cour de justice la solution de deux problèmes, l'un d'ordre juridique, l'autre d'ordre économique :

I. L'interprétation de l'article 435, alinéa 2 du traité de Versailles. Or, l'interprétation d'un traité est une des questions d'ordre juridique prévue par l'article 36 du statut de la cour.

II. Le règlement de l'ensemble des questions qu'implique l'exécution de l'alinéa 2 du traité de Versailles, par lequel les puissances signataires reconnaissent que les stipulations des traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires dans les conditions jugées opportunes par les deux pays.

D'après ce second point, la cour était chargée de trancher selon

[1] *La question des zones franches devant la Cour permanente de justice internationale,* Paris 1933, p. 55.

l'opportunité, une question qui était typiquement d'ordre politique, c'est-à-dire, que les parties ont conféré à la cour par compromis spécial la même compétence prévue par les traités du type italo-suisse, la plus large que l'on puisse s'imaginer.

DEUXIÈME DIVISION

L'organisation de l'arbitrage

PREMIÈRE SECTION

Le choix de la juridiction

Les parties contractantes ont toujours le choix entre deux juridictions : un tribunal arbitral ou la cour permanente de justice internationale. La Suisse a-t-elle manifesté une préférence pour une des deux solutions et quel est l'avis des internationalistes, voici les deux questions auxquelles nous allons donner une réponse.

PREMIER CHAPITRE

La théorie

Premier sous-chapitre. *L'opinion du Conseil fédéral.*

Dans son message du 4 août 1919 (p. 203 et suivantes), notre organe exécutif attribue au tribunal d'arbitrage constitué *ad hoc* l'avantage, d'ailleurs pas incontesté, que chacune des parties a pleine confiance au moins dans la moitié des juges et que ces derniers

sont choisis en vue du litige à juger. Le désavantage du tribunal, de l'avis du Conseil fédéral, c'est qu'il retarde la liquidation du conflit et permet ainsi au plaideur déloyal de se soustraire peut-être à ses obligations. En outre, toujours selon le message du 4 août, beaucoup objectent qu'un tribunal constitué *ad hoc* et dont les juges sont nommés par les parties et choisis le plus souvent parmi leurs propres ressortissants n'a pas l'impartialité nécessaire pour prononcer une sentence.

Le message du 1er mars 1921, relatif à l'établissement d'une cour permanente de justice internationale manifeste une nette préférence pour la cour au détriment du tribunal arbitral.

Le Conseil fédéral fonde son opinion dans le dit message sur des expériences faites au sein de la Confédération suisse : « A l'instar des Etats-Unis, dit-il, la Suisse créa, lors de la constitution de l'état fédératif, un tribunal fédéral permanent, qui supplanta les tribunaux d'arbitrage que les parties étaient réduites à instituer de litige en litige. Une cour de justice ainsi prête à remplir en tout temps sa mission ne permet pas seulement de créer une jurisprudence cohérente et susceptible de contribuer puissamment à l'évolution juridique ; elles est moins soumise aux influences politiques et, partant, plus indépendante qu'un tribunal qui n'est érigé par les parties que lorsqu'un conflit est entré dans une phase brûlante. De plus, les tribunaux d'arbitrage se considèrent, dans la règle, comme autorisés à faire, au détriment du droit strict, de larges concessions à l'équité et, par voie de conséquence, au facteur politique. Il n'est pas rare que ces arbitres rendent leurs sentences plutôt à titre de médiateur qu'en qualité de juges proprement dits. Par contre, on peut attendre d'une cour de justice permanente qu'elle établisse une jurisprudence qui, sans être pour autant marquée au coin d'un rigorisme étroit et sans entraver le libre développement du droit, repose exclusivement sur des principes et des considérations juridiques. »

Une fois établi l'avantage d'une cour permanente de justice sur un tribunal arbitral constitué *ad hoc*, le Conseil fédéral passe à l'examen de la cour telle qu'elle existe. Sa constitution offre-t-elle toutes les garanties d'impartialité ou bien en est-il d'elle comme de la juridiction politique de la Société des Nations ?

« Il nous est agréable de remarquer, dit le Conseil fédéral dans la seconde partie de son message, que les principes adoptés pour la constitution de la cour font droit aux scrupules des états qui ne sont pas de grandes puissances et que le statut présenté par le Conseil et adopté par l'Assemblée fournit des garanties suffisamment grandes pour n'avoir pas à redouter que l'indépendance de la cour permanente de justice internationale ait à souffrir d'influences d'ordre politique. »

La Suisse s'est tenue dans la pratique aux principes préconisés dans le message du 1er mars 1921. En voici quelques preuves : à propos du traité polono-suisse, le Conseil fédéral exprime en ces termes son regret de ce que la Pologne n'ait pas consenti à porter les différends devant la cour permanente : « Une des difficultés auxquelles se heurtèrent les négociateurs fut la question de savoir si, au cas où la procédure de conciliation se révélerait inefficace, il conviendrait de recourir, comme le proposait le gouvernement polonais, aux méthodes de l'arbitrage proprement dit ou, ainsi que nous l'eussions préféré, à la juridiction de la cour permanente de justice internationale, dont nos précédents messages ont mis en relief la supériorité sur un prétoire occasionnel. Il ne fut malheureusement pas possible d'amener les délégués de la Pologne à se rallier à notre manière de voir[1]. »

Le Conseil fédéral déplore également de n'avoir pu faire prévaloir ses préférences à propos de la conclusion du traité argentino-suisse : « Nous eussions attaché beaucoup de prix, dit-il, à ce que la cour permanente internationale fût l'instance désignée pour trancher en dernier ressort les litiges qui pourraient survenir entre les deux pays. Il y a tout avantage, en effet, à réserver à cette institution le règlement du plus grand nombre possible de différends entre états, afin de lui permettre de constituer, grâce à sa haute autorité morale, une jurisprudence qui, en fixant diverses règles encore incertaines du droit des gens, contribuera à augmenter la sécurité des relations internationales[2]. »

[1] Message du 15 mai 1925, p. 1.
[2] Message du 6 février 1925, p. 448.

Deuxième sous-chapitre. *L'opinion d'internationalistes.*

Politis compare les deux systèmes, celui du tribunal constitué *ad hoc* et celui de la cour permanente et aboutit à la même conclusion que le Conseil fédéral : « Par sa permanence, la régularité de son fonctionnement, la continuité de ses travaux, relève-t-il, la cour a une supériorité marquée sur des tribunaux occasionnels d'arbitrage[1]. » Quant aux tribunaux d'arbitrage, à son avis « ils ne réussiront jamais à jouir de l'autorité qui appartient déjà à une cour qui étend sa juridiction sur presque tous les états du monde, ni à être entourés de la même confiance qu'elle a méritée ». Politis concède toutefois dans le même passage quelques avantages aux tribunaux arbitraux : « Ils offrent, dit-il, par le libre choix de leurs membres, un avantage très appréciable lorsqu'il s'agit de différends particulièrement graves, dont la solution ne saurait être recherchée dans l'application du droit. »

Borel part du rapport présenté à l'Institut de droit international par la commission chargée d'examiner quel est le meilleur organe de la justice internationale[2]. Ce rapport déplore le manque d'unité et de continuité dans l'œuvre de la justice arbitrale proprement dite, qui a pour conséquence le manque de sécurité dans l'interprétation et l'appréciation du droit international ; le même rapport met en évidence les avantages de la cour permanente de justice internationale.

Borel relève spécialement la situation de l'arbitre vis-à-vis des parties : « Quiconque a fonctionné dans un tribunal arbitral, explique cet auteur, sait combien ingrate est la tâche. Inconsciemment les parties attendent de l'arbitre qu'en somme elles ont choisi et institué elles-mêmes, qu'il leur donne satisfaction dans une mesure quelconque[3]. » Il ajoute : « Plus grave est encore la dépendance du tribunal à l'égard des parties en la personne des juges nationaux, s'il est possible, comme le fait s'est produit, qu'un gouvernement retire du tribunal le juge de son choix pour des raisons puisées soit dans

[1] *op. cit.*, 1927, p. 153 et suiv.
[2] *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1927, p. 687.
[3] *op. cit.*, 1928, p. 9 et suivantes.

des décisions prises par le tribunal, soit dans des événements politiques étrangers à ce dernier.»

Les préférences de A. Hammarskjöld vont sans hésitation à la cour permanente de justice internationale, sous bénéfice de la réserve qu'il exprime plus haut, que des institutions arbitrales peuvent parfois jouer un rôle important : «Au point de vue scientifique, dit l'ancien greffier et juge de la cour, c'est sans doute ce tribunal (la cour permanente) qui paraît le plus satisfaisant. Grâce à sa composition, qui assure la présence permanente sur le siège d'au moins un noyau de juges de métier indépendants, la cour donne la meilleure garantie pour des décisions impartiales sur la base d'un examen réellement judiciaire des affaires. En outre, à cause de sa permanence, elle peut le mieux constituer une véritable jurisprudence dans le domaine du droit formel aussi bien que du droit matériel[1].»

DEUXIÈME CHAPITRE

La pratique

Certains traités suisses prévoient l'unique compétence du tribunal arbitral (à côté de la commission de conciliation), d'autres partagent les compétences entre le tribunal arbitral et la cour permanente de justice internationale selon que le litige est d'ordre juridique ou d'un autre ordre ; une troisième catégorie de traités laisse le choix aux parties entre les deux juridictions dans chaque cas particulier ; les autres conventions enfin déclarent la cour toujours compétente.

Premier sous-chapitre. *Les traités qui prévoient uniquement le recours à un tribunal arbitral.*

Ce sont ceux que la Suisse a conclus avec l'Allemagne, la Hongrie, l'Argentine, la Pologne et les Etats-Unis d'Amérique. La convention hungaro-suisse fait une réserve à la règle, celle du cas où la cour

[1] *op. cit.*, p. 161.

serait appelée à connaître du différend, c'est-à-dire lorsque les parties ne peuvent se mettre d'accord sur le choix des arbitres.

L'amendement du 29 août 1929 a modifié le traité germano-suisse en ce sens qu'il prévoit l'intervention de la cour si le compromis n'est pas établi entre les parties dans un délai de deux mois après que l'une a notifié à l'autre la demande tendant à soumettre un différend à l'arbitrage ou encore si le tribunal n'est pas constitué dans le même délai. Dans ce cas-là, chacune des parties pourra porter directement le différend devant la cour permanente de justice internationale.

Deuxième sous-chapitre. *Les traités qui prévoient l'unique compétence de la cour permanente de justice internationale.*

Tombent sous ce titre tous les traités de conciliation, ceux que la Suisse a conclus avec la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Norvège et les Pays-Bas ; avec ces pays, la Suisse est liée par la signature de la disposition facultative concernant la juridiction de la cour de justice. Les conventions passées avec le Brésil, l'Italie, le Japon, la Grèce et la Finlande ont adopté le même système, mais ici, c'est aux termes du traité que les parties s'engagent à soumettre leurs différends à la cour de justice. Parmi ces dernières conventions, deux seulement aboutiront toujours à un règlement définitif ; ce sont celles que la Suisse a conclues avec l'Italie et la Grèce, car la cour est chargée, dans ces deux traités, de juger tous les différends qui s'élèveraient entre les parties ; dans le cas où le conflit ne porterait pas sur un des cas énumérés à l'article 36, alinéa 2 du statut, la cour jugera *ex aequo et bono.*

Troisième sous-chapitre. *Les traités qui prévoient le recours à la cour permanente de justice internationale pour les différends d'ordre juridique et à un tribunal arbitral pour les litiges d'un autre ordre.*

Les conventions passées avec la France, la Colombie, la Belgique, le Portugal et la Tchécoslovaquie font partie de ce genre de traités ; le système adopté a pour but d'assurer un règlement définitif de tous les litiges, de quelque nature qu'ils soient. Il présente le grand avantage de la souplesse. La cour permanente jugera tous les cas

prévus par l'article 36, alinéa 2, de son statut, alors que le tribunal arbitral constitué *ad hoc* jugera les litiges d'un autre ordre peut-être mieux que la cour, car les arbitres pourront être choisis en vue du cas concret.

Quatrième sous-chapitre. *Les traités qui laissent le choix aux parties entre la cour permanente de justice internationale et un tribunal arbitral constitué* ad hoc.

Ce sont ceux que la Suisse a conclus avec la Roumanie, l'Espagne, la Turquie et le Luxembourg. En général, ils donnent en cas de désaccord compétence obligatoire à la cour permanente. Ces conventions n'aboutissent pas toutes obligatoirement à un règlement du différend. En effet, dans le cas où la cour serait saisie du litige et où celui-ci ne serait pas d'ordre juridique, de l'avis de la cour, cette dernière ne pourrait prononcer de jugement, à moins d'être investie par les parties de la compétence spéciale de juger *ex aequo et bono*. C'est le cas pour les traités que la Suisse a conclus avec la Roumanie, l'Espagne et le Luxembourg.

Il ressort de cette analyse que le tribunal peut jouer, soit un rôle principal, soit un rôle complétif à l'égard de la cour permanente, ceci par rapport à la nature du différend ou par la simple volonté des parties qui préfèrent dans le cas concret l'une ou l'autre des juridictions. Les systèmes étudiés dans les troisième et quatrième sous-chapitres aboutiront pratiquement presque toujours à la même solution, car les parties donneront en général la préférence à la cour pour les différends d'ordre juridique, à un tribunal d'arbitres pour les différends plus brûlants ayant trait à la politique.

Cinquième sous-chapitre. *La cour permanente et le tribunal arbitral dans l'affaire des zone franches.*

Le Conseil fédéral a attaché un grand prix à ce que l'affaire soit déférée à la cour de justice : « En acceptant dans le compromis du 30 octobre 1924 que la question des zones soit déférée à la cour de justice internationale, souligne le Conseil fédéral, le gouvernement français a donné satisfaction, sur ce point essentiel, à un vœu, non seulement du Conseil fédéral, mais encore du peuple suisse unanime. A juste titre, notre peuple est profondément convaincu qu'on ne

saurait trouver, ailleurs qu'à la cour de justice internationale, plus de garanties de bonne justice. Cette confiance absolue que nous inspire la plus haute autorité judiciaire du temps présent nous permettra de nous incliner de bon gré devant ses décisions, quelles qu'elles puissent être[1].»

M. Albert Picot ne comprend pas l'attitude négative de la France à l'égard de la cour. Il exprime ainsi son étonnement: «Quelle que soit la portée de l'article 435, pourquoi se défier de la cour de la Haye, enfant des doctrines françaises de droit international, filleule de M. Léon Bourgeois ?[2]»

Le choix de cette juridiction présentait, il faut l'avouer, de grands avantages pour la Suisse, qui avait pour elle son bon droit. C'est ce que souligne le message cité plus haut: «En plaçant la Suisse et la France sur un pied d'égalité devant une cour dont la haute impartialité ne saurait être mise en doute, ce compromis enlève à la question des zones le caractère irritant qui, à la longue, eût risqué de porter gravement atteinte à la cordialité traditionnelle des relations entre les deux pays.»

L'affaire des zones a été tranchée définitivement par un arrêt du 7 juin 1932. La cour a décidé que les zones franches devaient être maintenues. D'autre part, l'arrêt dispose qu'il y aura lieu de prévoir, les zones franches étant maintenues, en faveur des produits des zones, une importation de marchandises en franchise ou à droits réduits à travers la ligne des douanes fédérales. L'agent suisse s'était engagé, si l'arrêt obligeait la France à installer son cordon douanier sur la ligne tracée par les stipulations du traité de 1815 et des autres actes complémentaires, à régler, avec le concours et sous la médiation de trois experts, «d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles» les modalités des échanges entre les régions intéressées. Ce sont les termes de l'annexe I à l'article 435 du traité de Versailles.

Le système d'une commission d'experts ayant à fonctionner comme arbitres avait déjà été préconisé par Lammasch en 1918: «Le cas échéant, dit-il, les parties peuvent désirer la formation

[1] Message du 25 novembre 1924, p. 4.
[2] *op. cit.*, p. 21.

d'un tribunal tout à fait d'après leur choix, c'est-à-dire des arbitres en dehors du cercle de la Haye. Ce sera le cas lorsqu'il s'agira de différends de nature telle que ni les membres de la cour suprême internationale, ni ceux du Tribunal d'arbitrage de la Haye ne possèdent la compétence technique nécessaire pour les trancher, par exemple dans les questions douanières ou dans le détail de l'établissement d'une frontière. Evidemment dans ce cas, il est indiqué de nommer comme arbitres les experts eux-mêmes, au lieu d'attendre que les juges ou les arbitres s'emparent de l'opinion exposée par les experts[1]. »

Dans le cas concret, la tâche des experts était grandement facilitée par le fait que la cour avait déjà jugé la partie juridique de la question. Il est cependant intéressant de constater le rôle complétif joué en l'occurence par le tribunal d'experts dans une même affaire, alors que certains traités, ceux du type franco-suisse défèrent les litiges d'ordre juridique à la cour permanente et ceux qui sont d'ordre politique à un tribunal d'arbitres.

TROISIÈME CHAPITRE

La composition de la cour permanente et des tribunaux d'arbitrage

La composition de la cour permanente est une question d'ordre général, et non pas particulière aux traités d'arbitrage ; nous nous référons sur ce point aux nombreux ouvrages traitant de la cour permanente. Nous passerons par conséquent immédiatement à l'examen des tribunaux d'arbitrage, tels que les prévoient les différents traités.

Premier sous-chapitre. *La permanence.*

Contrairement aux commissions de conciliation, les tribunaux d'arbitrage ne sont pas permanents, mais constitués de cas en cas. On pourrait objecter que des organismes de ce genre manquent de célérité. Cette objection est justifiée lorsque la conciliation ne précède pas le règlement arbitral, celle-ci ayant pour but d'apaiser les esprits.

[1] *op. cit.*, p. 46 et 47.

Deuxième sous-chapitre. *Mode d'élection des arbitres.*

Les traités laissent en général toute liberté aux parties, en ce qui concerne le tribunal arbitral. Elles peuvent choisir un prétoire aussi adéquat que possible à la nature même du litige à résoudre. Ils contiennent cependant quelques prescriptions quant à la qualité des arbitres.

1. Les traités que la Suisse a conclus avec l'Allemagne, l'Argentine, la Pologne, la Colombie, la Turquie et les Etats-Unis d'Amérique choisissent tous les arbitres, ou du moins une partie ,à titre principal ou subsidiaire sur la liste des membres de la cour permanente d'arbitrage établie par la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907.

a) à titre principal dans les conventions d'arbitrage conclus avec l'Allemagne et l'Argentine. Le traité turco-suisse a fait une transaction entre les deux systèmes : le tribunal siégera toujours sous les auspices de la cour permanente d'arbitrage, mais ce n'est qu'à défaut d'accord des parties pour la constitution du tribunal, et ce défaut d'accord est présumé après un délai de trois mois, que le tribunal arbitral comprendra cinq arbitres choisis sur la liste. La convention d'arbitrage passée avec les Etats-Unis spécifie que, sauf accord contraire, le tribunal sera la cour permanente d'arbitrage ; toutefois, à la teneur de son article VII, les décisions relatives au tribunal feront l'objet, dans chaque cas particulier, d'un accord spécial, qui pourvoira, s'il y a lieu, à l'organisation du tribunal, définira ses pouvoirs, exposera la question ou les questions en litige et déterminera les questions à résoudre.

b) à titre subsidiaire dans les traités conclus avec la Pologne et la Colombie. Ces traités prévoient la nomination d'arbitres pris sur la liste seulement à défaut d'accord entre les parties.

D'après toutes les conventions que nous avons examinées, lorsque les membres sont choisis sur la liste de la Haye, que ce soit à titre principal ou subsidiaire, les cinq arbitres sont empruntés à la cour d'arbitrage. Le traité polono-suisse fait une exception à cet égard : « Chaque partie nommera deux arbitres, dit l'article 14, troisième alinéa, dont l'un devra être pris sur la liste des membres

de la cour permanente d'arbitrage et choisi à l'exclusion de ses propres nationaux. Les arbitres ainsi désignés choisiront ensemble le président du tribunal. En cas de partage des voix, le choix du président sera confié au président des Etats-Unis, s'il y consent.»

Quatre traités contiennent des dispositions plus précises, quant aux qualités des arbitres, ce sont ceux que la Suisse a conclus avec l'Allemagne, l'Argentine, la Colombie et la Turquie : les membres du tribunal désignés en commun ne devront, ni être des ressortissants des parties contractantes, ni être domiciliés sur leur territoire ou se trouver à leur service.» Nous avons déjà rencontré des dispositions analogues dans les traités de conciliation. Le traité germano-suisse prévoit expressément que si cet état de choses devait se produire pour un arbitre après sa nomination, chacune des parties pourrait demander son remplacement.

2. La convention d'arbitrage germano-suisse du 3 décembre 1921 a institué un nouveau système pour la constitution du tribunal arbitral : les parties nomment à leur gré chacune un arbitre. Elles nomment d'un commun accord trois arbitres et, parmi ces derniers, le surarbitre.

Des quatre traités qui contiennent des dispositions spéciales quant au tribunal arbitral, les trois derniers en date prévoient pour le cas où la nomination des arbitres à désigner d'un commun accord, ou la désignation du surarbitre n'interviendraient pas dans un délai de six mois (de trois mois dans le traité turco-suisse), que les nominations seront effectuées conformément à la procédure prévue par l'article 45 de la convention de la Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 18 octobre 1907.

La convention d'arbitrage conclue avec la Hongrie a trouvé une solution plus catégorique du conflit : si le tribunal n'est pas constitué dans les six mois qui suivent la notification d'une demande d'arbitrage, chacune des parties peut déférer, par voie de simple requête, le différend à la cour permanente de justice internationale. Par amendement du 29 août 1928, le traité germano-suisse a adopté le même système, en réduisant toutefois le délai à deux mois. Selon le texte primitif du 3 décembre 1921, le conseil permanent de conciliation était déclaré compétent pour le choix des arbitres, lorsque les parties ne pourraient pas se mettre d'accord.

DEUXIÈME SECTION

Le fonctionnement de l'arbitrage

PREMIER CHAPITRE

Généralités

Le but des procédures pour le règlement pacifique des différends internationaux est d'assurer le règlement du conflit ; or, pour que l'arbitrage soit vraiment assuré, il importe qu'il ne soit pas possible à l'une des parties d'exclure ou de paralyser l'intervention de l'organisme chargé de trancher le conflit.

D'après le système institué par les conférences de la Haye, il fallait dans chaque cas particulier un compromis spécial entre les parties litigantes. Cette méthode présentait un grave inconvénient : si les parties n'étaient pas d'accord sur la rédaction du compromis, comment pouvait-on suppléer à ce défaut d'entente ? La solution la plus radicale consisterait à présenter séparément un rapport au tribunal d'arbitrage qui en tiendrait compte dans la mesure du possible. Une autre méthode écarterait également les difficultés : chaque partie serait autorisée à recourir directement au tribunal arbitral après avoir averti préalablement la partie adverse. Mais la tendance des traités conclus par la Suisse s'oppose à ces mesures extrêmes. Ils veulent en effet obtenir des parties qu'elles tentent du moins de se mettre d'accord sur la rédaction du compromis, ceci par un souci de courtoisie internationale. Il serait en vérité peu élégant de la part d'un état de citer en justice un autre membre de la Société des Nations. Le système du compromis facilite en outre la tâche du tribunal arbitral, qui peut ainsi fonder sa sentence sur un rapport dont le caractère n'est pas tendancieux.

DEUXIÈME CHAPITRE

Le fonctionnement des tribunaux arbitraux

Tous les traités d'arbitrage qui font l'objet de cette étude prévoient expressément la rédaction d'un compromis pour le recours au tribunal arbitral constitué *ad hoc* ; trois traités font exception à cette règle : ce sont ceux que la Suisse a conclus avec la France, l'Espagne et la Colombie, qui tous trois déclarent simplement que le recours à l'arbitrage sera régi par la convention de la Haye de 1907.

Cela serait trop présumer de la bonne volonté des parties que de supposer qu'elles tomberont toujours d'accord sur la rédaction du compromis. Les traités d'arbitrage suisses ont institué différentes procédures qui doivent suppléer au défaut d'entente.

1. L'intervention d'un organisme neutre.

D'après le traité germano-suisse du 3 décembre 1921, si le compromis n'était pas établi dans un délai de six mois, chaque partie pouvait demander au conseil de conciliation de l'établir. L'amendement du 29 août 1928 a remplacé cette clause par une autre qui prévoit le recours direct à la cour permanente de justice internationale après un délai de deux mois, si les parties n'ont pas encore établi le compromis. Les deux systèmes sont préférables à celui de la convention de la Haye, car ils assurent l'intervention d'un organisme vraiment neutre et permanent soit pour établir le compromis soit pour le règlement définitif du litige.

La méthode introduite par l'amendement a été reprise par notre traité avec le Luxembourg ; seulement, ici, une partie ne peut recourir à la cour qu'après un délai de trois mois.

2. L'application de la procédure établie par la convention de la Haye.

Si le compromis ne peut être établi dans le délai prévu, trois mois dans les traités conclus avec la Pologne, la Belgique, le Portugal et la Tchécoslovaquie, six mois dans le traité roumano-suisse, il y sera suppléé obligatoirement conformément à la procédure prévue au titre IV de la convention de la Haye du 18 octobre 1907, pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

3. La solution radicale du traité argentino-suisse.

Ce dernier a choisi une méthode que nous avons critiquée plus haut : « Si le compromis n'est pas établi dans un délai de six mois à compter de la demande d'arbitrage formulée par l'une des parties, le tribunal arbitral... jugera sur la base des prétentions qui lui seront soumises. »

4. Trois traités ne suppléent pas au défaut d'accord en ce qui concerne le compromis : ce sont ceux que la Suisse a conclus avec la Turquie, la Hongrie et les Etats-Unis d'Amérique.

Le premier prévoit expressément la rédaction d'un compromis, mais les détails seront réglés par les dispositions de la convention de la Haye.

Le second omet également de déterminer un délai dans lequel les parties doivent établir la convention compromissoire. Cette indication était superflue, car si le compromis n'est pas arrêté dans tous ses termes à l'expiration d'un délai maximum de six mois, le tribunal, à supposer qu'on fût entièrement d'accord sur sa composition, n'aurait pas encore été régulièrement consitué. Il ne peut l'être que par la signature du compromis et le compromis ne peut être signé que s'il contient tous les points jugés essentiels par l'une ou l'autre des parties. Or, dès l'instant où le tribunal n'a pas été constitué dans un délai de six mois, les stipulations du traité y relatives déploient leurs effets et chacune des parties peut citer l'autre à comparaître devant la cour permanente de justice internationale, par voie de simple requête.

Dans notre traité avec les Etats-Unis d'Amérique, le défaut d'accord au sujet du compromis est sans remède, ce qui permet à chacune des parties de se dérober délibérément à l'obligation qu'elle a assumée.

TROISIÈME CHAPITRE

Le fonctionnement de l'arbitrage dans les traités de règlement judiciaire

Ces conventions combinent le système du compromis avec celui de la requête unilatérale. Ce n'est que dans le cas où les parties

ne pourraient pas se mettre d'accord sur le compromis, et ce défaut d'entente est présumé après un certain laps de temps, que l'autre partie pourra recourir directement à la cour de justice internationale. Le délai est en général de trois mois, sauf dans les traités conclus avec le Brésil et la Roumanie, où il est de six mois. La convention passée avec la Tchécoslovaquie prévoit le recours direct à la cour à défaut d'accord entre les parties sur le compromis et après un préavis d'un mois. Dans le cas où la cour serait saisie sans accord préalable, elle jugera sur la base des prétentions formulées par les parties, dit le traité turco-suisse. La convention de règlement judiciaire passée avec le Japon est la seule de cette catégorie qui omette de parer au défaut d'entente entre les parties.

Deux traités ne prévoient pas la rédaction d'un compromis, ceux que la Confédération a conclus avec la France et la Colombie. Le premier dit simplement que le litige sera porté devant la cour et le second que chacune des parties pourra recourir à la cour par voie de simple requête. Cela n'exclut pas la faculté pour les parties de conclure un compromis, cela va de soi.

QUATRIÈME CHAPITRE

Le compromis en particulier

1. Le compromis est établi par échange de notes entre les gouvernements des parties contractantes et non par un traité *ad hoc*. C'est l'application à un cas particulier du traité général d'arbitrage. La règle sus-énoncée vaut également pour les traités qui ne la spécifient pas. Ce système réduit au minimum le temps nécessaire à cet acte préparatoire. Les Etats-Unis, par contre, ont voulu sauvegarder les droits du sénat américain et, d'une manière générale, du pouvoir gouvernemental qui, en matière de traités, statue en dernier ressort. Ils ont assimilé le compromis aux autres traités internationaux et se sont, par conséquent, réservé le droit de le ratifier. L'article VII s'exprime ainsi : « Cet accord spécial sera dans chaque cas conclu pour la Suisse, conformément à la consti-

tution fédérale, et, pour les Etats-Unis, par le président avec l'avis et le consentement du sénat.»

La constitution suisse n'exige pas la ratification par un organe parlementaire, puisque celui-ci a déjà donné son assentiment à la convention générale. La conséquence, c'est qu'il y a inégalité entre les deux parties contractantes. Puisque les Etats-Unis ne sont pas liés par le traité d'arbitrage général, ils auront la possibilité de se délier de cet engagement en refusant leur assentiment à la convention particulière qui va appliquer la convention générale ; la Suisse, par contre, est déjà liée par la convention générale, et n'a pas pas, dans son système constitutionnel, une intervention de l'organe ratificateur qui lui permette, au moment du compromis particulier, de revenir sur son engagement. C'est réduire à néant la portée de l'arbitrage général, qui a précisément pour but de soumettre d'avance les parties dans les cas prévus à la décision du tribunal arbitral, sans qu'un des états puisse empêcher la procédure de suivre son cours.

2. Quant au contenu du compromis, le traité germano-suisse spécifie qu'il doit déterminer l'objet du litige, les compétences éventuelles dévolues au tribunal, la composition et le siège de celui-ci, de la somme que chaque partie sera tenu de déposer à titre d'avance pour les frais, les règles à observer en ce qui concerne la forme et les délais de la procédure, ainsi que tout autre point de détail jugé nécessaire.

Les autres conventions d'arbitrage ne décrivent pas aussi longuement le contenu du compromis. D'après le traité hungaro-suisse, devront être déterminés nettement : l'objet du différend, la composition et les compétences particulières du tribunal, ainsi que toutes autres conditions arrêtées entre elles. La convention passée avec l'Argentine reprend en partie la formule du traité germano-suisse, mais demande en outre au compromis de déterminer l'indemnité à allouer aux arbitres.

La Pologne, la Belgique, le Portugal et la Tchécoslovaquie prévoient, dans les traités qu'ils ont conclus avec la Suisse, que le compromis déterminera l'objet du litige ainsi que les modalités de la procédure.

Les traités passés avec la France, l'Espagne, la Colombie et le Luxembourg renvoient à la convention de la Haye. L'article 52, chapitre III, titre IV de la dite convention a la teneur suivante : « Les puissances qui recourent à l'arbitrage signent un compromis dans lequel sont déterminés l'objet du litige, le délai de la nomination des arbitres, la forme, l'ordre et les délais dans lesquels la communication visée par l'article 63 devra être faite, et le montant de la somme que chaque partie aura à déposer à titre d'avance pour les frais. »

Le compromis détermine également, s'il y a lieu, le mode de nomination des arbitres, tous pouvoirs spéciaux éventuels du tribunal, son siège, la langue dont il fera usage et celles dont l'emploi sera autorisé devant lui, et généralement toutes les conditions dont les parties sont convenues. »

Tous les traités de règlement judiciaire qui prévoient un compromis, à l'exception de ceux que la Suisse a conclus avec la Turquie, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie, spécifient que le dit compromis déterminera nettement l'objet du différend, les compétences particulières qui pourraient être dévolues à la cour, ainsi que toutes autres conditions arrêtées entre les parties.

3. L'interprétation du compromis incombe au tribunal arbitral chargé de statuer sur le fond du litige. Cette règle est posée par les traités conclus avec l'Allemagne, la Hongrie, l'Argentine et la Roumanie. Les autres conventions d'arbitrage qui se réfèrent à la convention de la Haye adoptent le même principe. A la teneur de son article 73, le tribunal est autorisé par la dite convention à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit.

Les traités de règlement judiciaire reposent sur le même fondement : le compromis est interprété en tous points par la cour permanente de justice internationale. Cette disposition manque dans le traité turco-suisse, mais la cour déterminera ici sa propre compétence sur la base de son statut.

CINQUIÈME CHAPITRE

Les mesures provisionnelles

Pour s'assurer contre une aggravation éventuelle du litige qui sépare les parties, plusieurs traités ont prévu que le tribunal ou, le cas échéant, la cour de justice, pourront ordonner des mesures provisionnelles ; le traité germano-suisse spécifie que le tribunal sera investi de cette compétence pour autant que les parties seront à même d'en assurer l'exécution par la voie administrative.

Les conventions passées avec la Belgique et le Portugal accordent simplement à la cour et au tribunal arbitral le pouvoir d'ordonner des mesures provisionnelles, alors que celles que la Suisse a passées avec le Luxembourg et la Tchécoslovaquie stipulent la même chose, mais avec plus de précisions : « Dans tous les cas, disent-elles notamment, si la question au sujet de laquelle les parties sont divisées résulte d'actes déjà effectués ou sur le point de l'être, la cour de justice ou le tribunal arbitral constitué d'un commun accord indiqueront, dans le plus bref délai possible, quelles mesures provisoires devront être prises. Les parties contractantes s'engagent à se conformer aux mesures provisoires ainsi indiquées. »

Les parties s'engagent en outre à renoncer, autant que possible, à toute mesure susceptible d'avoir une répercussion préjudiciable sur l'exécution de la sentence. Cette disposition a été introduite dans la plupart de nos conventions. Elle est sous-entendue là où elle n'est pas stipulée expressément, car la partie qui agirait ainsi violerait en quelque sorte le traité, qui a précisément pour but d'assurer le règlement pacifique des différends. Les traités conclus avec le Luxembourg et la Tchécoslovaquie ajoutent que les parties s'engagent à ne procéder à aucun acte de quelque nature qu'il soit, capable d'aggraver ou d'étendre le différend.

TROISIÈME SECTION

Le droit applicable par la cour et le tribunal arbitral

PREMIER CHAPITRE

Généralités

Le fonctionnement de la justice internationale rencontre un obstacle sérieux dans l'imperfection du droit des gens. L'incertitude où peut se trouver le juge sur le droit à appliquer diminue la confiance que les états peuvent avoir en son jugement. On en conclut souvent que la justice entre états n'est pratiquement possible que pour des différends susceptibles d'être résolus par l'application d'une règle certaine du droit international, en d'autres termes pour des différends de caractère purement juridique. La pratique montre cependant que le besoin de justice a parfois poussé les états à élargir son domaine bien au-delà des différends d'ordre juridique. La question s'est posée alors de savoir quels sont les pouvoirs des juges[1].

Si tous les différends entre états doivent être soumis à une décision obligatoire, il faut prévoir les deux catégories de règlement : le règlement de caractère judiciaire et le règlement de caractère politique[2].

[1] Politis, *op. cit.*, 1927, p. 181.
[2] Schindler, *op. cit.*, 1928, p. 329.

Les conventions de la Haye de 1899 et de 1907 ont employé une expression assez vague pour définir les règles que doivent appliquer les arbitres ; elles parlent du règlement des litiges sur la base du respect du droit. Cette disposition, d'après Dietrich Schindler[1] n'exclut pas la possibilité pour le juge de tenir compte de considérations qui ne sont pas strictement d'ordre juridique.

DEUXIÈME CHAPITRE

Le droit appliqué par le tribunal arbitral

La tâche des arbitres est différente selon que le tribunal doit juger des différends d'ordre juridique ou d'ordre politique.

Premier sous-chapitre. *Traités qui soumettent à un tribunal arbitral les litiges d'ordre juridique.*

Le traité germano-suisse est le seul de tous les traités qui spécifie quelles règles le tribunal arbitral doit appliquer : elles sont reproduites en substance de l'article 38 du statut de la cour qui fera l'objet d'une étude spéciale. Il y a cependant un changement important au chiffre 4 de l'énumération du statut.

Ce dernier prévoit comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés. « D'après cette disposition, remarque Dietrich Schindler, le pouvoir du juge est limité à la constatation des règles existantes ; il est par conséquent possible que dans un cas déterminé, aucune règle de droit ne soit applicable et que le juge prononce un *non liquet.* »[2] Or, le traité germano-suisse a remplacé la disposition du chiffre 4 par la disposition suivante : « Si, dans un cas donné, les bases juridiques énoncées ci-dessus accusent des lacunes,

[1] *op. cit.*, 1928, p. 329.
[2] *op. cit.*, 1928, p. 331.

le tribunal prononce selon les principes juridiques qui, à son avis, devraient faire règle en droit international. Il s'inspire à cet effet des solutions consacrées par la doctrine et la jurisprudence. »

Cette stipulation est copiée de l'article premier du code civil suisse qui dit : « A défaut d'une disposition légale applicable, le juge prononce selon le droit coutumier et, à défaut d'une coutume, selon les règles qu'il établirait s'il avait à faire acte de législateur. » Cette règle part de l'idée que l'arbitre a le devoir impérieux de toujours aboutir à un jugement, c'est-à-dire de prononcer aussi rarement que possible le *non liquet*. Le traité germano-suisse ajoute encore : « Si les parties y consentent, le tribunal peut, au lieu d'étayer sa sentence sur des principes juridiques, statuer d'après des considérations tirées de l'équité. » Il est bien entendu que le tribunal ne demandera cette permission que dans le cas où le droit ferait défaut ; en aucun cas l'arbitre ne peut rechercher la justice contre le droit reconnu, attendu que le tribunal est avant tout un organe du droit.

Les autres traités de règlement arbitral qui embrassent les différends d'ordre juridique laissent la question du droit applicable en suspens. Ce sont ceux que la Suisse a conclus avec la Hongrie, la Turquie et les Etats-Unis d'Amérique.

Les règles générales de l'article 38 du statut peuvent-elles être également appliquées à ces conventions ? Verdross[1] pense que les principes généraux du droit, indiqués à l'article 3 s'imposeront également à toutes les juridictions autres que la cour.

Deuxième sous-chapitre. *Traités qui soumettent à un tribunal arbitral tous les différends, de quelque nature qu'ils soient.*

Ce sont ceux que la Suisse a conclus avec l'Argentine, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne et le Luxembourg. Ce dernier est le seul qui donne au tribunal arbitral l'autorisation de trancher le litige *ex aequo et bono*, si, de son avis, il n'était pas d'ordre juridique. Nous ne saurions déduire, par un argument *a contrario*, que les autres traités n'ayant pas accordé au tribunal la compétence de juger en équité, celui-ci sera réduit à prononcer le *non liquet* dans

[1] cité par Accioly, *op. cit.*, p. 27 et 28.

tous les cas où il n'y aurait pas de règle de droit applicable au conflit. En effet, ce raisonnement irait contre la tendance générale des traités qui est de parvenir à tout prix à un règlement du conflit. C'est pourquoi, là où l'autorisation de juger en équité n'est pas donnée expressément, elle peut être considérée comme sous-entendue lorsque le tribunal doit juger tous les conflits, de quelque nature qu'ils soient. Dietrich Schindler exprime cette idée de façon très claire. Il dit que le tribunal doit dans ces cas-là avoir le rôle d'amiable compositeur, car autrement il n'arriverait pas à une solution du conflit[1].

Troisième sous-chapitre. *Traités qui soumettent à un tribunal arbitral uniquement les différends d'ordre non juridique.*

Ici, la tâche confiée au tribunal est de compléter la juridiction de la cour permanente de justice internationale. Par conséquent, le rôle des arbitres sera très différent de celui des arbitres, institués par les traités du premier sous-chapitre. Dietrich Schindler définit ainsi la tâche de l'arbitre qui doit se prononcer sur des litiges d'ordre politique : « L'arbitre doit plutôt procéder comme un législateur, il doit tenir compte de mille éléments de fait, de mille contingences, souvent de certaines nécessités d'ordre pratique. Il doit chercher l'équilibre des divers intérêts en opposition, mais il doit aussi tenir compte des conséquences que sa sentence peut avoir pour l'avenir. Qu'il base sa sentence sur une règle générale créée en vue du cas concret ou qu'il prononce simplement une règle d'espèce, le travail intellectuel qu'on réclame de lui est semblable au travail du législateur ou au processus qui se déroule dans les consciences individuelles lorsque des règles de droit coutumier prennent naissance. La règle de droit écrit ou de droit coutumier est le résultat d'un processus intellectuel ; le juge s'en tient au résultat de ce processus, l'arbitre doit le parcourir lui-même dans chaque cas particulier[2]. »

Les règles émises par cet auteur sont applicables aux traités d'arbitrage conclus par la Confédération avec la France, la Colombie, la Belgique, le Portugal et la Tchécoslovaquie.

[1] *op. cit.*, 1926, p. 52.
[2] *op. cit.*, 1928, p. 319.

Le droit appliqué par la cour permanente de justice internationale

La cour applique :

« 1. Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les états en litige.

2. La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit.

3. Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

4. Sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. »

Deux questions peuvent se poser : d'abord, l'énumération des sources est-elle complète ? Dietrich Schindler[1] conclut sans hésitation par l'affirmative. La seconde question est celle-ci : par l'énumération adoptée dans le statut, a-t-on voulu établir un ordre de préférence hiérarchique entre les éléments auxquels doivent recourir les juges de la cour pour leurs décisions ? Dietrich Schindler répond par l'affirmative[2] alors que Hildebrando Accioly est d'avis contraire[3]. Nous nous bornons à citer ces différentes opinions, n'étant pas en mesure d'en apprécier la sagesse.

Le même article 38, en son dernier alinéa, autorise la cour de justice, si les deux parties y consentent, à statuer *ex aequo et bono*, c'est-à-dire à s'écarter complètement ou dans une mesure relative de la règle de droit pour ne s'attacher qu'à des considérations d'équité et d'opportunité. Par cette disposition, on a voulu donner aux plaideurs la possibilité d'aboutir à un compromis qui, tout en conservant la forme d'un véritable jugement, s'étayerait sur des considérations admissibles pour les deux parties. Mais il se peut que les deux parties confèrent d'emblée, pleins pouvoirs à la cour pour

[1] *op. cit.*, 1938, p. 156.
[2] *ibid.*
[3] *op. cit.*, p. 28.

faire reposer sa sentence sur des considérations d'où l'élément juridique serait absent. C'est pour cette raison que des litiges d'ordre purement politique peuvent également être soumis à la cour afin de provoquer une solution définitive et obligatoire pour les parties. Une compétence de cette nature doit toutefois être établie en termes exprès ; elle ne saurait, en aucun cas, être déduite de la simple reconnaissance de la juridiction spécifiée à l'article 36, alinéa 2[1].

Les traités suisses n'auraient pu être plus logiques dans leur construction. Ceux qui soumettent à la cour uniquement les litiges d'ordre juridique énumérés à l'article 36, alinéa 2, ne contiennent logiquement pas la clause de l'*ex aequo et bono*. Tombent dans cette catégorie les conventions passées avec le Japon, la France, la Belgique, la Colombie, la Turquie, le Portugal et la Tchécoslovaquie.

Les traités qui soumettent tous les différends à la cour permanente décident tous, à une exception près, que, dans le cas où de l'avis de la cour, le litige n'était pas d'ordre juridique, les parties conviennent qu'il sera tranché *ex aequo et bono*. Pareille disposition se trouve inclue dans les conventions passées avec l'Italie, la Grèce, la Roumanie, l'Espagne et le Luxembourg. Sa rédaction est quelque peu différente dans le traité suisso-finlandais : « Les parties conviennent, dit la convention, que, dans le cas où le litige ne rentrerait pas dans l'une des quatre catégories de différends énumérés à l'article 36 alinéa 2 du statut de la cour de justice, chacune d'elles pourra néanmoins demander qu'il soit déféré à la cour permanente de justice internationale, qui le tranchera *ex aequo et bono*, dans la mesure où il n'existerait pas de règle de droit applicable. »

La clause de l'*ex aequo et bono* a été omise par le traité conclu avec le Brésil. Dans ce cas la cour de justice ne pourra fonder sa sentence que sur des principes juridiques, puisqu'une compétence de cette nature doit être établie en termes exprès. Cela ne semble pas logique, puisque dans ce traité les parties se sont engagées à soumettre à la cour tous les différends qui s'élèveraient entre elles, et que normalement, la cour ne saurait porter un jugement fondé sur le droit lorsque le différend n'est pas d'ordre juridique. Du reste, la question n'a pas grande importance au point de vue pratique,

[1] Message du 1er mars 1921.

puisque, entre états aussi éloignés l'un de l'autre, les litiges ne risquent guère d'avoir un caractère politique.

Les traités conclus avec le Portugal et la Tchécoslovaquie soumettent dans la règle les différends d'ordre non juridique à un tribunal arbitral, mais les parties se réservent toutefois la faculté de soumettre le litige, d'un commun accord, à la cour permanente de justice internationale, laquelle statuera *ex aequo et bono*.

Dans l'affaire des zones, les parties en litige ont donné une extension extraordinaire à la compétence de la cour en la chargeant d'un simple ajustement d'intérêts sur la base de l'article 38 *in fine*[1].

Toutefois la question la plus importante que la cour devait résoudre, c'était la question de droit, car en réalité, la cour était liée dans sa décision par la portée juridique qu'elle avait reconnue à l'article 435.

L'article premier, alinéa premier du compromis d'arbitrage confie à la cour la mission de dire si, entre la France et la Suisse, l'article 435, alinéa 2, du traité de Versailles, avec ses annexes, a abrogé ou a pour but de faire abroger les stipulations de certains actes qu'il énumère.

Eduard von Waldkirch avait déjà résolu la question en 1924 par un raisonnement purement juridique. Voilà ce que cet auteur dit de la portée de l'article 435 : *Weder ist die Schweiz zu den Verhandlungen eingeladen worden, noch zur Unterzeichnung aufgefordert worden. Sie hat dementsprechend den Vertrag nicht unterzeichnet, so dass er für sie ein zwischen Dritten abgeschlossenes Rechtsgeschäft* (res inter alios acta) *darstellt und als solches für sie nicht verbindlich ist.*[2]

La cour permanente est arrivée à la même conclusion : « A l'égard de la France et des puissances contractantes, dit-elle, les stipulations ont été abrogées, mais la cour n'a pas pensé que les puissances signataires du traité de Versailles aient entendu déduire ce même effet à l'égard de la Suisse, non signataire du traité de Versailles[3]. »

[1] Schindler, *op. cit.*, 1928, p. 339.

[2] *Artikel 435 des Versaillervertrages in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralitat der Schweiz, die Neutralisation Nordsavoyens, die Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex.* 1924, p. 25.

[3] *Publication de la cour*, série C, No 58, p. 47.

QUATRIÈME CHAPITRE

La sentence

Premier sous-chapitre. *L'obligation.*

La sentence arbitrale est obligatoire, dit le traité polono-suisse. La même règle vaut pour tous les traités d'arbitrage, quoiqu'elle ne soit pas stipulée expressément dans les autres conventions. En effet, en décidant de recourir à l'arbitrage, les états intéressés prennent, par là même, l'engagement de se soumettre à son arrêt.

Dans le cas où, en vertu d'un accord entre les parties ou d'une clause comme celle qui est contenue dans le chiffre 3 du protocole final du traité germano-suisse, un état tiers intervient dans le procès, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire pour lui, cela va de soi.

La sentence contiendra l'indication du mode selon lequel son exécution sera assurée, en particulier, l'indication des délais qui devront être observés à cet égard, stipule la convention d'arbitrage conclue avec le Reich allemand, alors que l'indication n'aura lieu qu'à titre facultatif d'après le traité argentino-suisse. Ailleurs, nous ne trouvons aucune clause ayant trait au contenu de la sentence.

Deuxième sous-chapitre. *L'interprétation de la sentence.*

Il a fallu parer aux difficultés auxquelles l'interprétation de l'arrêt pourrait donner lieu. Elles seront tranchées par l'instance qui a prononcé l'arrêt, selon les conventions passées avec l'Allemagne, le Brésil, l'Italie, la Grèce, la Roumanie, la Belgique, la Finlande, la Turquie et le Luxembourg.

Il serait en effet illogique d'accorder la compétence d'interpréter un jugement à une instance qui ne l'aurait pas rendu, qui serait par conséquent incapable d'en déterminer la vraie portée. Personne ne pourra mieux dire ce qu'une juridiction a voulu imposer aux parties que précisément la juridiction elle-même. Toutefois, comme il peut arriver qu'un tribunal constitué *ad hoc* ne puisse être réuni une seconde fois, les traités germano-suisse et roumano-suisse ont prévu des procédures destinées à remédier à cet état de choses.

Le premier décide que si des membres du tribunal ne prennent pas part à cette procédure, il est pourvu à leur remplacement selon le mode fixé pour leur nomination, et le second décrète que si le tribunal qui a prononcé l'arrêt ne peut être réuni ou ne peut l'être dans un délai raisonnable, la contestation peut être portée par voie de simple requête devant la cour permanente.

Troisième sous-chapitre. *La révision de la sentence.*

Le traité germano-suisse est le seul à prévoir pareille éventualité : « Sous réserve de clauses compromissoires contraires, dit-il, chaque partie peut demander au tribunal qui a statué, la révision de la sentence. La demande ne peut être motivée que par la découverte d'un fait qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du tribunal et de la partie qui demande la révision, sans qu'il y ait, de sa part, faute à l'ignorer. »

La révision des décisions de la cour de justice internationale et des tribunaux arbitraux est réglée par les dispositions du statut de la cour et par la convention de la Haye. L'article 61 reproduit en substance la même idée que le traité germano-suisse alors que l'article 83 de la convention de la Haye ne permet une demande à fin de révision de la sentence que si une pareille éventualité a été prévue par le compromis.

Quatrième sous-chapitre. *L'exécution de la sentence.*

La sentence rendue par le tribunal arbitral ou par la cour de justice doit être exécutée de bonne foi par les parties. Cette règle est stipulée explicitement par les traités conclus avec l'Allemagne, la Hongrie, l'Italie, l'Argentine, le Japon, la Pologne, la Grèce, la Roumanie, l'Espagne, la Finlande et le Luxembourg. Le traité que la Suisse a conclu avec le Brésil a préféré l'usage de l'adverbe loyalement.

Il y a des cas où l'exécution de la sentence peut présenter de grandes difficultés. C'est pourquoi la Suisse et l'Allemagne ont inséré la stipulation suivante dans leur traité d'arbitrage : « Si, dans une sentence arbitrale, il est établi qu'une décision ou mesure d'une

instance judiciaire ou d'une autre autorité d'une partie se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec le droit des gens et si le droit constitutionnel de cette partie ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer par des mesures administratives les conséquences de la décision ou mesure dont il s'agit, la sentence arbitrale accordera à la partie lésée une satisfaction équitable d'un autre ordre.»

Au point de vue du droit international pur, cette clause n'est pas idéale. C'est ce que remarque Walz[1] : il lui reproche de consacrer le principe que des actes nationaux contraires au droit des gens puissent être prévus par des conventions internationales.

Un autre point de vue parle en faveur de la disposition introduite par le traité germano-suisse : souvent l'application stricte du droit international se heurterait à des difficultés d'ordre constitutionnel. Ainsi, lorsqu'il s'agit de l'arrêt d'un tribunal national, le droit constitutionnel ne permettra pas de le changer. Et si l'intervention du pouvoir législatif était nécessaire pour adapter le droit national aux exigences constatées par le tribunal arbitral, il serait peut-être difficile d'obtenir du parlement l'acte nécessaire.

La même clause a été reprise par les conventions conclues avec la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Grèce, l'Espagne, la Finlande, le Portugal, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie.

Dietrich Schindler[2] suppose que le même principe sera appliqué aux autres traités qui ne le mentionnent pas ; la cour ou le tribunal ne seront pourtant pas obligés d'appliquer à ces traités la clause en question. Le mieux sera d'en tenir compte en rédigeant le compromis.

Eugène Borel[3] souligne que la stipulation a prouvé sa valeur pratique dans le différend qui séparait les colons allemands et les Polonais qui les avaient expulsés de leur territoire. En cette occurrence, le conseil a pratiquement suivi la voie tracée par le traité germano-suisse.

[1] *Völkerrecht und staatliches Recht.* Stuttgart 1933, p. 169 et suivantes.
[2] *op. cit.*, 1926, p. 49.
[3] *op. cit.*, p. 23 et 24.

Conclusions

Dans la situation actuelle du développement international, il serait prématuré de vouloir imposer aux états une organisation semblable à celle qui règne au sein d'un état. Walter Burckhardt[1] cependant a eu l'idée d'une organisation internationale qui serait copiée sur notre histoire suisse. Les cantons qui étaient souverains jusqu'en l'année 1848 se sont donné une constitution qui délimitait clairement les compétences respectives de la Confédération et des cantons. Par le fait même, les cantons ont renoncé à leur propre souveraineté, ils sont devenus membres d'une Confédération d'états.

Walter Burckhardt imagine la possiblité d'un développement analogue sur le plan international : *Auch die Völker der Welt könnten sich ein solches Statut mit einer eigenen Organisation geben, die zu entscheiden hätte, wie die nationalen Staaten umgrenzt und organisiert sein sollen ; aber sie würden damit der Welt eine Verfassung geben und sich selbst zu unselbständigen Teilen des Weltstaates machen*[2].

En se donnant une constitution, les Etats s'engagent à ne pas vider leurs litiges par la force des armes (constitution fédérale, article 14), mais à les soumettre à un tribunal suprême qui correspondrait à notre tribunal fédéral.

Une pareille organisation rendrait inutile la conclusion de traités d'arbitrage et ceux qui font l'objet de cette thèse n'auraient plus de raison d'être. Toutefois, nous pensons que dans la situation internationale telle qu'elle se présentait avant la guerre de 1939, nos conventions suisses représentaient le maximum à quoi un état

[1] *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft.* Bâle 1927, p. 358.
[2] *ibid.*

pouvait raisonnablement s'engager. Elles ont même marqué un grand pas dans la voie de la réalisation des idées pacifiques. La Suisse a voulu étendre l'arbitrage à tous les différends susceptibles de s'élever entre membres de la communauté internationale. Nos cocontractants n'ont pas toujours consenti à limiter leur souveraineté dans la mesure où la Suisse le désirait, mais notre gouvernement s'est toujours efforcé d'agrandir autant que possible le champ de l'arbitrage. Nous ferons encore remarquer la grande souplesse de nos traités. Les litiges d'ordre politique qui se prêteraient mal à une solution judiciaire pourront toujours être soumis à une commission de conciliation. Trois traités ne prévoient pas la conciliation, mais l'Argentine, le Brésil et le Japon sont si éloignés de la Suisse que de pareils conflits ne risquent guère d'éclater entre les cocontractants.

Nous nous permettons d'émettre le vœu, peut-être utopique, que l'organisation internationale atteigne un développement propre à assurer la paix d'une manière encore plus efficace que par des traités d'arbitrage dont la bonne foi des parties est le seul garant. Comme le dit Burckhardt, les peuples devraient alors renoncer à leur souveraineté, mais nous pensons qu'ils le feraient avec profit si l'organisation adoptée pouvait assurer aux états l'ordre et la paix qui règnent entre les cantons qui forment la Confédération suisse.